

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
CLAUSES FINANCIÈRES
DU

TRAITÉ DE SAINT-GERMAIN-EN-LAYE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 4 Mars 1921, à 2 heures

PAR

Alexandre S. PENESCO

Président : M. RIST, *Professeur*
Suffragants } MM. A. PILLET, *Professeur*
 GERMAIN MARTIN, *Chargé de cours*

PARIS

JOUVE ET C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

1921

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
CLAUSES FINANCIÈRES
DU
TRAITÉ DE SAINT-GERMAIN-EN-LAYE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 4 Mars 1921, à 2 heures

PAR

Alexandre S. PENESCO



Président : M. RIST, Professeur

Suffragants } *MM. A. PILLET, Professeur*
GERMAIN MARTIN, Chargé de cours

PARIS
JOUVÉ ET C^{ie}, ÉDITEURS
15, Rue Racine, 15

—
1921

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON FRÈRE JON S. PENESCO

A. Penesco

LES CLAUSES FINANCIÈRES

DU TRAITÉ DE SAINT-GERMAIN-EN-LAYE

INTRODUCTION

1. Le 10 septembre 1919, au château de Saint-Germain-en-Laye, la République d'Autriche signait, comme l'un des représentants de l'ancienne monarchie austro-hongroise, le traité mettant fin à la guerre déclarée par celle-ci, à partir du 28 juillet 1914, aux 28 Puissances alliées et associées. Le 16 juillet 1920 elle effectuait le dépôt de la ratification.

Ce pacte constate la dissolution de l'ancienne monarchie austro-hongroise et consacre les démembrements territoriaux de chacun de ces deux Etats associés. Ce qu'il désigne sous le nom d'ancienne monarchie austro-hongroise, représentait, en droit, une association à terme de deux Etats, l'Autriche et la Hongrie, caractérisée par l'existence d'un souverain commun et la communauté de certaines affaires expressément délimitées à l'avance. La convention entre les parties porte le nom de Compromis de 1867 (1).

1. J. Blociszewski, *la Condition internationale de l'Autriche-Hongrie*.

La communauté de souverain constitue la principale cause de la forme du Compromis de 1867 : l'Autriche reconnaît l'égalité des droits de la Hongrie, mais celle-ci accepte les dispositions de la loi H. XII. de 1867, p. 7 :

« Suivant la Pragmatique Sanction, le Souverain
« est commun, en ce sens que la couronne de Hongrie appartient au même prince qui règne dans les
« autres pays » (1).

Cet accord conservait à la Maison d'Autriche, famille souveraine de l'Empire autrichien, l'hérédité de la couronne de Hongrie dans sa descendance mâle ou féminine.

Ce compromis d'Etats est un dernier essai en date, par lequel l'impériale Maison cherche à maintenir les droits qu'elle possédait sur les Etats autrefois soumis à son pouvoir, mais qui, à ce moment, manifestaient la ferme volonté de demeurer indépendants. Ainsi, elle continue son séculaire effort remontant au xv^e siècle, alors qu'Albert V de Habsbourg, empereur d'Allemagne, fut élu roi de Hongrie et de Bohême. Plus tard, en 1517, Ferdinand I^{er}, reconnu roi de Bohême, fut — après la défaite infligée à Zapolia, — élu à Pest et couronné à Stuhweissenburg, roi de Hongrie. C'était là, l'union personnelle, assurant pour plus tard l'union réelle, qui continua jusqu'à la

1. P. Henry, *L'Union austro-hongroise*, p. 56

Pragmatique Sanction de 1713, admise par la Diète hongroise en 1722-1723 et promulguée en 1724. Cet acte établissait entre les pays de la monarchie, la communauté du souverain régnant et l'indivisibilité de leur union, basée sur la solidarité des intérêts politiques (1).

Enfin, la renonciation en 1804, au titre d'empereur d'Allemagne constituant une diminution de l'importance de sa suzeraineté, Joseph II s'intitula, à titre de compensation, « Empereur héréditaire d'Autriche ». Ainsi, il voulait faire comprendre dans ce titre, à la fois l'ensemble des pays dont il restait le souverain, y compris la Hongrie, et l'unité de la monarchie, représentée par un pouvoir centralisé.

Mais, si la communauté du souverain était une institution établie au seul profit de la Maison d'Autriche, elle correspondait, en même temps, à une nécessité résultant de l'union réelle contractée par les deux Etats, en vue de la sauvegarde des intérêts réciproques essentiels à leur vie. Tout le système reposait donc sur un ensemble d'aspirations et de buts solidaires bien définis et dont la portée était bien comprise par les parties contractantes.

Cet état de choses était le résultat de l'évolution historique de la monarchie autrichienne.

1. P. Henry, *op. cit.*, p. 13; Dareste, *Constitutions modernes*, p. 357.

Suivons ce développement dans ses lignes générales :

Depuis Rodolphe I^{er}, fondateur de la Maison, l'Autriche s'accroît constamment par des acquisitions de territoire, la nationalité des habitants lui étant indifférente : Carinthie, Tyrol, Trieste, Bregenz, Goriz, etc...; la Transylvanie, principauté indépendante, annexée en 1699, par la paix de Carlowitz ; les Pays-Bas, qu'elle perd avec la Révolution française ; les provinces d'Italie, d'où elle est exclue seulement en 1866 ; le royaume de Galicie et Lodomerie du premier partage de la Pologne (1772) ; divers autres territoires du second partage polonais (1794) ; l'Istrie, la Dalmatie ; enfin, la dernière en date, la Bosnie-Herzégovine (1878-1908). (1).

D'autre part, les empereurs autrichiens poursuivaient une politique de nationalisation et de centralisation des pouvoirs, envers les pays ayant accepté une union personnelle avec l'Autriche. Toute résistance était réprimée. Le Bohême perd son autonomie par la bataille de la Montagne Blanche (1620) ; Joseph III cherche à incorporer complètement la Hongrie (1780-1791), en la réduisant à une simple province, soumise à l'autorité d'un pouvoir central d'essence germanique (2).

Ce sont des entreprises qui ne réussissent en aucun

1. L. Léger, *Histoire de l'Autriche-Hongrie*.

2. Daresté, *op. cit.*, p. 420.

temps : la violation des accords conclus de même que la renaissance du sentiment national, devaient naturellement aboutir à une réaction. Celle-ci se fait sentir surtout sous l'influence des idées révolutionnaires du XVIII^e siècle. Mais la révolution qui éclate en 1848 est étouffée et l'Autriche renaît plus « unitaire et plus absolutiste ».

La situation est radicalement modifiée par les désastres de 1859, 1866 ; l'Autriche exclue, définitivement de la Confédération germanique, privée de toutes ses possessions en Italie, sentait la nécessité d'une réorganisation constitutionnelle. Celle-ci lui permettrait de consolider sa situation intérieure, sur laquelle reposait désormais son existence dans l'avenir.

François-Joseph, sous l'inspiration de Beust, préféra le dualisme austro-hongrois au fédéralisme ou à la centralisation (1).

C'était là une solution de l'équilibre des forces, destinée à assurer, aussi longtemps que possible, la possession des pouvoirs publics aux auteurs du compromis : les Allemands, en Autriche, les Magyars,

1. Voir aussi Comte de Mülinen, *les Finances de l'Autriche*, p. 12; *Archives diplomatiques*, année 1868, t. II, p. 678. Patente impériale du 2 Janvier 1867 : « Quelque disposé que nous soyons à prendre en considération les opinions diverses des pays particuliers de l'Empire sur le droit public, nous croyons que notre premier et notre plus sacré devoir consiste à avoir constamment en vue, comme but et limite de nos efforts, la consolidation de la monarchie et la satisfaction de ses intérêts généraux. »

en Hongrie; mais, en même temps, comme il était indispensable de garantir l'entente intervenue, une alliance s'imposait pour la défense des privilèges de domination politique, qu'ils se conféraient mutuellement aux dépens des autres nationalités.

En effet, le Compromis de 1867 ne pouvait être qu'une transaction caractérisée par des concessions, dont les principales étaient les suivantes : la Hongrie admettait, dans des conditions déterminées, la communauté de souverain et de certaines affaires précisées dans les lois du Compromis ; l'Autriche acceptait l'incorporation de la Transylvanie (votée par une Diète, en 1865) à la Hongrie et les tractations directes de la Croato-Slovenie avec celle-ci, au sujet des relations qui devaient les unir toutes deux et qui furent définies par le Compromis de 1868.

C'était le dualisme de la monarchie, système encore en vigueur, dans ses principes, à la veille de la guerre.

Il était donc tout naturel que, du moment que la dissolution de la monarchie — c'est-à-dire la séparation des deux Etats associés — devenait une conséquence inéluctable de la guerre mondiale de quatre ans, du même coup s'imposât la disparition de la cause créatrice de ce dualisme non équitable, savoir la suprématie politique de deux nationalités concertées, acquise par voie de convention et non en vertu du consentement de la majorité des populations (1).

1. Il est admis, sans conteste, que les facultés et les aptitudes

Quelles allaient être les suites de ce fait ?

La fin de la guerre laissait l'Autriche et la Hongrie séparées, livrées à elles-mêmes et réduites au rang de moyennes puissances.

Les privilèges, qui étaient l'apanage d'une minorité, ne pouvaient plus subsister car, même à supposer que les autres nationalités aient perdu leur sentiment national, il n'y avait plus cette communauté de biens et services publics, ni ce rôle de civilisation, dont l'ancienne monarchie se prévalait sur les pays voisins à l'Orient, ni cette fonction pondératrice dans l'équilibre international. Le patrimoine une fois divisé, ne pouvait rendre les mêmes services qu'au moment où il constituait une communauté utile aux deux associés, dans les conditions du Compromis de 1867.

Donc si, politiquement, les nationalités opprimées n'étaient plus forcées de consentir au maintien des privilèges de la minorité, au point de vue économique elles devaient chercher la situation nouvelle la plus appropriée à leurs besoins et intérêts. Or, le choix de celle-ci était influencé par le puissant sentiment national, générateur de la guerre (1).

relatives à l'organisation de l'Etat et à la conduite des services publics, ne font défaut à aucune des différentes nationalités qui peuplent le territoire de l'ancienne monarchie.

1. Grotius, *Droit de la Guerre et de la Paix*, livre II, chap. IX, § III-2 : « Isocrate a dit, et d'après lui l'Empereur Julien que les Etats sont immortels, c'est-à-dire qu'ils peuvent l'être; parce que tout Peuple est un de ces sortes de Corps, qui sont composés

L'union logique et inévitable de ces idées directrices a déterminé la constitution de groupements économiques, correspondant aux unités ethniques, bases des remaniements territoriaux consacrés par le Traité de Saint-Germain. Il en résulte que les démembrements subis par l'Autriche et les annexions ou constitutions d'Etats indépendants qui ont suivi, entraînent les deux conséquences suivantes : l'indépendance politique des races respectives, fondée sur la force qu'elles acquièrent par leur constitution en Etat unique et souverain, et l'indépendance économique, qui en est le corollaire nécessaire.

2. Appliquons les considérations générales ci-dessus aux clauses financières du Traité. L'interprétation nécessitant une comparaison constante entre la doctrine et les réalités, il est opportun d'exposer la méthode de travail suivie à cet effet.

Il fallait tout d'abord opérer une sélection des textes, en vue de mettre à part ceux d'entre eux dont la clarté et la précision sont indiscutables. Cette distinction établie, nous nous sommes attachés à dégager : d'une part, le sens grammatical des termes,

de parties séparées les unes des autres, mais réunies sous un seul nom, et par la vertu d'une même constitution, comme dit Plutarque, ou d'un même esprit, comme s'exprime le jurisconsulte Paul. Cet esprit ou cette constitution, qui forme le Corps d'un Peuple, n'est autre chose qu'une association pleine et entière pour la Vie civile ; association dont le premier effet est la souveraineté, ce grand lien de l'Etat, ce souffle de vie, que tant de milliers de gens respirent, pour parler avec Sénèque. »

travail bien plus facile jadis qu'en l'état actuel de la terminologie doctrinale; d'autre part, le sens logique des expressions et la signification des diverses abréviations employées. Enfin, nous nous sommes efforcés de former des synthèses exprimant les idées générales et les principes dominants qui ont guidé la pensée des auteurs du Traité.

Nous nous sommes référés aux théories générales concernant l'annexion, la répartition des dettes publiques, etc. Mais nous nous sommes abstenus de reprendre dans notre exposé les controverses doctrinales qui ne lui étaient pas directement utiles. Ces digressions diminuaient la clarté de nos constatations et nous éloignaient de notre but : *étude des solutions données* dans les clauses financières du Traité, *au point de vue de leurs qualités pures*.

Cette étude, à laquelle nous nous sommes consacrés exclusivement, était nécessaire en raison du caractère essentiellement normatif des clauses financières. Elle était en même temps, préalable et préparatoire à l'application de celles-ci aux réalités des faits, en tant que données statistiques; elle leur sert de base.

Mais nous n'aurons la satisfaction du devoir accompli, que si notre effort de rapprochement et d'adaptation entre le traité et la doctrine contribue à la création d'un complément, utile au droit légal découlant du texte du traité.

C'est en formulant cet espoir que nous entrerons dans l'exposé de notre sujet.

3. Le Traité de paix de Saint-Germain contient 381 articles groupés en 14 Parties, précédées d'un préambule :

I. Pacte de la Société des Nations; II. Frontières de l'Autriche ; III. Clauses politiques européennes ; IV. Intérêts autrichiens hors d'Europe ; V. Clauses militaires, navales et aériennes ; VI. Prisonniers de guerre et sépulture ; VII. Sanctions ; VIII. Réparations ; IX. Clauses financières ; X. Clauses économiques ; XI. Navigation aérienne ; XII. Ports, voies d'eau et voies ferrées ; XIII. Travail ; XIV. Clauses diverses.

Nous nous proposons d'étudier la Partie IX des clauses financières du Traité de Saint-Germain.

L'intérêt de cette étude se justifie au double point de vue pratique et doctrinal.

Au point de vue pratique d'abord, puisqu'une interprétation exacte des clauses permettra d'assurer une plus exacte application du Traité. Quelles qu'excellentes qu'aient pu être les intentions des parties, il leur a été en effet impossible d'enfermer dans des formules, le statut juridique des possibilités futures. Il en résulte qu'un ensemble d'explications, qui auraient dû être échangées au moment de la rédaction du Traité, se sont trouvées rejetées à une époque ultérieure où l'on en devra tirer les consé-

quences. D'autre part, la nécessité d'une interprétation se trouve accrue par la complexité des prestations que le Traité a mis à la charge réciproque des parties.

Au point de vue doctrinal, cette étude permettra d'apprécier à la lumière des principes du Droit les intentions des auteurs du Traité. En même temps, l'aspect spécial donné par le Traité de Saint-Germain à certains rapports juridiques et les solutions qu'il apporte, ouvre un champ nouveau au développement du droit et des sciences spéciales comme la Diplomatie, l'Economie politique et financière dont il a l'avantage d'accentuer la pénétration réciproque.

Toute l'interprétation d'un texte international doit s'inspirer de l'esprit de loyauté et de bonne foi dont, selon Bluntschli, on ne doit jamais s'écarter, sous peine de compromettre l'équilibre de justice qui doit exister entre droits et obligations réciproques ; ceci a été formellement reconnu par le texte même du Traité, « de manière à assurer le meilleur et le plus équitable traitement à toutes les parties » (article 215) (1).

Pour dégager le sens complet et définitif du Traité, il importerait d'examiner deux séries de textes. D'abord, le Traité proprement dit, qu'une innovation aux usages diplomatiques a fait rédiger en un seul exemplaire, dont chaque partie a reçu une expé-

1. Voir aussi Fiore, *le Droit international codifié et sa sanction juridique*, p. 257, n° 738-747.

dition authentique (art. 331); puis, toutes les ententes et ajustements ultérieurs (art. 215), dont les circonstances nouvelles pourraient exiger la rédaction, comme conclusions de l'interprétation du texte.

Notre examen se limitera au texte du Traité de Saint-Germain car, outre que l'interprétation des documents complémentaires, ultérieurs, serait d'un moindre intérêt, à raison de leur nombre encore très restreint, celle du texte général doit être préalablement donnée, puisque c'est elle qui fixera le sens des accords additionnels.

L'interprétation de tout traité devant être dominée par la quadruple considération de son caractère, de son origine, de son but, du mode d'interprétation qu'il a lui-même prévu, il est tout d'abord nécessaire de rappeler que le Traité de Saint-Germain constitue à la fois une véritable législation internationale et interne.

Le rapprochement et l'adaptation des principes d'une double législation avec ceux du droit positif existant ne peuvent, à cause de leur complexité et du parallélisme de règles sans analogie, se réaliser qu'en faisant preuve d'une attention soutenue et d'une prudence éveillée.

Cette complexité des dispositions du Traité dérive de son origine même, à savoir l'armistice accordé à l'Autriche-Hongrie le 3 novembre 1918 « afin qu'un traité de paix puisse être conclu », qui devait régle-

menter les conséquences de la dissolution de l'ancienne monarchie austro-hongroise, la reconnaissance des nouveaux Etats libres, ainsi que « donner aux gouvernements de ces pays des fondements durables conformes à la justice et à l'équité », comme l'expose expressément son préambule.

Du fait des sacrifices que la guerre avait imposés aux peuples et du changement qui en était résulté dans la situation politique, le traité de paix ne pouvait, en effet, être conclu que dans la volonté d'assurer une paix « solide, juste et durable ». Il devait donc reconnaître les modifications apportées par la guerre à la charte territoriale des vaincus et en assurer la réalisation pratique et constante, tant au point de vue des relations internationales, que de la souveraineté interne de chaque Etat.

Les dispositions que le Traité prévoit à cet effet, n'ont pu être, lors de la conclusion, formulées que d'une façon imparfaite, ce qui rend nécessaire que, conformément à la doctrine, les parties contractantes elles mêmes en fixent le sens suivant des vues rationnelles, à l'élaboration desquelles nous serions heureux que cette modeste étude put contribuer.

Conformément à l'usage, le Traité de Saint-Germain contient les principes qu'il entend appliquer à l'interprétation de ses clauses et il prévoit à cet égard une double procédure.

Dans l'avant-dernier article, l'interprétation doit

être donnée par les Principales Puissances, c'est-à-dire par les puissances victorieuses, signataires du Traité, abstraction faite des Etats désignés sous le nom de « Puissances alliées et associées ». Le texte ne prévoit pas les modalités de cet accord, mais il implique qu'il doit préalablement avoir lieu pour élaborer la solution qui sera présentée à l'autre partie.

L'article 215 prévoit un second mode d'interprétation. Il vise le cas des ententes et ajustements ultérieurs : si ceux-ci ne peuvent se réaliser, la Commission des réparations dictera sa décision aux gouvernements intéressés, soit elle-même, soit par l'intermédiaire de son arbitre.

Les deux procédés prévus s'écartent des principes généraux du Droit. Le second, surtout, présente un caractère particulièrement sévère par le rôle nouveau assigné à la Commission des Réparations. Il constituerait un essai intéressant pour rendre possible la vie en société des nations intéressées, si la constitution de cet organe reposait sur une égale représentation de celles-ci.

Le point le plus frappant c'est que cette justice internationale est *a priori* déclarée compétente pour tous les problèmes d'ordre financier, résultant non seulement de l'exécution d'une entente antérieure, mais même, conformément à l'article 215, soulevés par la plainte unilatérale d'un des gouvernements

intéressés, qui estimerait que ses ressortissants ne sont pas soumis à un traitement équitable. Ce gouvernement pourra en effet, saisir la Commission, qui se prononcera sans appel.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LE TRAITÉ DE SAINT-GERMAIN

4. Le Traité contient des dispositions transitoires, qui n'ont, par conséquent, besoin pour se réaliser que d'un seul acte d'exécution, et aussi des clauses à prestations successives, celles-ci comportant soit des droits réels, soit des droits personnels, dont l'exécution dépend légitimement des circonstances ultérieures. Ce principe fondamental, consacré par l'article premier de la Partie VIII des Réparations générales, est conforme à l'ordre naturel des choses, mais son expression n'aurait dû être formulée, qu'en l'entourant des précautions nécessaires pour ne pas rendre illusoires les sanctions du Traité. Cet acte, qui constitue un traité public, de nation à nation, aurait dû, en effet, à raison de la complexité de son objet, à la fois politique, économique et financier, contenir les précisions numériques absolument nécessaires, pour apprécier la possibilité de l'exécution effective des engagements pris par les parties contractantes. Or, il n'en est rien. Dans de pareilles conditions, le défaut d'équilibre entre l'affirmation

des principes contractuels et la mesure des prestations matérielles qu'ils déterminent, laisse le champ ouvert à toutes les discussions, tant de nature juridique que financière ou économique.

Il serait donc à craindre que l'éventualité de ces contestations ne compromette l'application même du Traité, si le caractère synallagmatique de cet acte ne présentait l'avantage de rendre possible l'établissement des relations internationales entre les anciens belligérants, en proclamant la libre manifestation de volonté et de consentement des parties contractantes, selon une procédure déterminée. On doit espérer que pareille manifestation, quoique contredite au moment de la conclusion du Traité par quelques exceptions, pourra, à l'avenir, se réaliser d'une manière valable.

Ce serait à notre avis une dangereuse erreur que d'interpréter la double expression « Puissances » et « Puissances principales », dont le Traité se sert pour désigner les vainqueurs de l'Autriche, comme devant créer en faveur de ces dernières un privilège capable de rompre l'égalité résultant de la solidarité, tant active que passive de l'ensemble des vainqueurs, contenue dans le terme « associés ». Ce mot doit, en effet, être accepté dans le sens du droit positif, tout comme celui d'alliés doit l'être au point de vue politique international.

5. Les modifications politiques survenues entre

l'armistice et la conclusion du Traité, ont mis ses auteurs dans la nécessité d'examiner et de déterminer la position juridique de certaines nations ou Etats, en tant que parties contractantes.

Devait-on faire avec l'Autriche un traité de paix distinct de celui passé avec la Hongrie? Quelle était la situation de la nation tchéco-slovaque, dont le territoire nécessaire à son existence appartenait entièrement à l'ancienne monarchie austro-hongroise? Quelle était enfin la situation du nouveau royaume serbo-croate-slovène, issu de l'union à l'ancienne Serbie de territoires détachés de l'ancienne monarchie austro-hongroise?

La réponse à ces questions repose sur le principe fondamental de la dissolution de l'ancienne monarchie d'Autriche-Hongrie, complété par l'établissement et la reconnaissance des nouveaux Etats tchéco-slovaques et serbo-croate-slovène, dont, au point de vue international, le Traité constitue le statut juridique et politique.

Cette dissolution mettait fin au Compromis de 1867, constitué par les lois autrichiennes et hongroises de décembre de la même année et leurs modifications ultérieures. Cet accord, qui formait la base juridique de la monarchie austro-hongroise à la veille de la guerre, avait donné naissance entre les deux Etats à un véritable traité de droit international public et établissait l'égalité politique des deux Etats,

par une union dont le caractère réel a été maintenu jusqu'au jour même de l'armistice accordé le 3 novembre, à la monarchie austro-hongroise. Voulu par le libre consentement des deux Etats, cette union ne pouvait se dissoudre que par le même élément juridique, c'est-à-dire ou par la non prolongation à l'arrivée du terme, ou, avant celui-ci, par le mutus dissensus des parties.

Or, le préambule du Traité se borne à constater *à priori* la dissolution, sans mention de quelque décision éventuelle des pouvoirs souverains des deux Etats, l'ancien Empire d'Autriche et l'ancien Royaume de Hongrie. Elle apparaît ainsi comme due au fait de force majeure, la guerre.

Par suite des renonciations territoriales consenties dans le Traité, se sont établies de nouvelles formations politiques, qu'il est utile d'indiquer brièvement.

En ce qui concerne l'Etat serbo-croate-slovène, les représentants de l'ancien royaume de Serbie d'une part et de l'autre, ceux de la Croatie et de la Slovénie, territoires délivrés de l'ancienne monarchie, s'étaient réunis à Agram, en comité national unique. Celui-ci se transforma, le 16 décembre 1918, en gouvernement Yougoslave et la reconnaissance de ce nouvel Etat a été formellement proclamée depuis, par la Conférence de la Paix.

La Tchéco-Slovaquie n'existait pas au début de la guerre, en tant qu'Etat ayant son propre territoire.

Au cours des hostilités on procéda d'abord, à la reconnaissance de la nation tchéco-slovaque, représentée à ce moment par un Comité national à Paris, auquel on reconnut même le droit de recruter une armée. Ce fut, là, la « première assise du futur gouvernement tchéco-slovaque ». Le 14 octobre, ce comité s'érige en gouvernement de l'Etat. Il fut successivement reconnu comme gouvernement *de facto* par les puissances alliées, jusqu'à la signature du traité de paix, qui, consacrant la théorie sur la nation considérée comme substratum, et condition essentielle et suffisante pour justifier l'existence anticipée d'un Etat, fait entrer l'Etat tchéco-slovaque dans le concert des puissances, par l'établissement de son statut international.

La Pologne est dans le même cas que la Tchéco-Slovaquie, avec cette différence toutefois qu'elle s'est reconstituée non seulement avec des territoires délivrés de l'Autriche-Hongrie, mais encore avec des territoires appartenant à l'Allemagne et à la Russie.

La Roumanie, étant entrée en guerre pour la délivrance de la Transylvanie, du Banat, de la Bukovine et des contrées roumaines de la Hongrie, les populations de ces territoires ont proclamé en novembre 1918, par la voix de leurs assemblées nationales, leur union sans conditions à la Roumanie. L'ancien royaume a donc gardé sa propre souveraineté, mais

l'a étendue, par l'acceptation de cette union, aux territoires qui se rattachent à elle.

Tous ces Etats ont incorporé des territoires qui appartenaient tant à l'Autriche qu'à la Hongrie.

Cependant, le Traité de Saint-Germain ne consacre expressément que les premières, sans rien contenir de formel quant à la situation internationale de la Hongrie, à la suite de la dissolution de la monarchie.

Au point de vue de l'union constituant la monarchie austro-hongroise, ce fait peut être envisagé en ses conséquences comme une remise de solidarité (1) à l'Autriche et à la Hongrie, de la part des Puissances alliées. C'est en ce sens que l'on peut entendre l'article 381 ou 206 § 13 (2). Ces dernières puissances s'intitulant « et associées », conservent donc la qualité juridique découlant de ce titre, impliquant une sorte de communauté d'intérêt, ou même une présomption de société reposant sur le caractère actif de la solidarité de leurs droits envers l'Autriche.

Cette situation se remarque surtout en ce qui con-

1. Solidarité résultant des affaires antérieurement communes.

2. ART. 381. — « L'expression du présent Traité « ancien Empire d'Autriche » comprend la Bosnie-Herzégovine, à moins que le texte indique le contraire. Cette stipulation ne porte pas atteinte aux droits et obligations de la Hongrie, relativement à ces deux territoires. »

2. ART. 206, § 13. — « Les gouvernements de l'Autriche et de la Hongrie actuelle assumeront seuls, pour leurs parts respectives et à l'exclusion de tous autres Etats, la charge de tous les titres qui ont été déposés à la banque par les gouvernements autrichien et hongrois anciens ou actuels, en couverture des Commissions de billets et qui n'auront pas été annulés. »

cerne la question du patrimoine possédé en commun par les anciens Empire d'Autriche et Royaume de Hongrie. Chacun des deux Etats, à la suite de la dissolution de leur union, suit désormais son propre sort politique et économique et a droit à une part des biens communs. Mais il ne faudrait pas conclure de l'idée de remise de solidarité, que la pleine capacité de procéder librement à un partage volontaire leur appartienne. D'abord, parce que leurs co-contratants n'étant pas identiques, un tel partage doit tenir compte de leurs intérêts différents. Ensuite, un texte du Traité donne en cette matière une solution négative : l'article 208, § 2 stipule que les biens et propriétés acquis par les Etats auxquels un territoire de l'ancienne monarchie a été transféré, seront considérés comme comprenant non seulement les biens de l'ancien Empire, mais aussi les intérêts du dit Empire dans les biens qui appartenaient en commun à la monarchie autro-hongroise.

L'acquisition d'une portion de la propriété indivise de l'ancien Empire d'Autriche confère donc aux titulaires tous les droits ayant appartenus à celui-ci. Cette solution est confirmée dans la Partie III des Clauses politiques et européennes, en divers articles concernant les Etats respectifs et dans lesquels l'Autriche renonce, en ce qui la concerne, « à tous droits et titres sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise situés en dehors des frontières de l'Au-

triche », définies par le Traité de Saint-Germain.

6. Une autre question importante mérite de retenir un instant notre attention. Il s'agit de la date de l'entrée en vigueur du Traité.

Conformément à l'article 381 alinéa 2, celle-ci correspond à la date du dépôt des ratifications du Traité. Mais jusqu'à ce moment, plusieurs situations juridiques se sont succédées :

1^{re} La période antérieure à l'armistice dans laquelle s'est effectuée la reconnaissance des nations tchécoslovaque, et polonaise, qui, sans territoire défini au moment où elle a eu lieu, possédaient un gouvernement de facto.

Les avances financières faites pendant cette période par les alliés aux comités nationaux ne concernent que leurs gouvernements propres et ne peuvent pas être ajoutées aux dépenses communes de l'ancienne monarchie. Cette solution est du reste d'accord avec les conventions conclues à cette occasion ;

2^o Une seconde période s'étend de l'armistice du 3 novembre 1918 à la signature de la paix, 10 septembre 1919. Cette période est caractérisée par l'occupation de guerre, suivie presque aussitôt après de la déclaration, par les Assemblées nationales, de la volonté des populations de se libérer des liens qui les unissaient à l'ancienne monarchie.

La sécession de la plus importante partie du

territoire de l'ancienne monarchie de par la volonté des habitants, constitue une manifestation de la souveraineté nationale, qui justifie, au point de vue juridique, ce droit de séparation incontestable au point de vue politique. En effet, ces populations sont les plus fondées en droit à régler selon leur désir leur sort (1), qui ne peut pas être considéré comme aliéné ou abandonné entre les mains d'une minorité ethniquement différente, et elle-même divisée en deux fractions : l'Autriche et la Hongrie actuelles (1).

1. Cabouat, *op. cit.*, p. 151-152 ; Gaston May, *le Traité de Francfort*, p. 132-133 : « La France était donc en règle vis-à-vis de l'Allemagne. Mais celle-ci l'était-elle vis-à-vis de l'Alsace-Lorraine ? La France venait d'abdiquer valablement ses droits de souveraineté sur certains territoires. Tout ce qu'elle avait pu faire elle l'avait fait. Comme le déclarait l'article 1^{er} des préliminaires, elle y renonçait « en faveur de l'Empire Allemand. » Et cela signifiait seulement que la France s'interdisait d'user des voies juridiques pour revendiquer les parties du territoire abandonnées par elle, tant, du moins, que le traité conservera sa valeur d'acte conventionnel obligatoire. Mais cette renonciation, si elle déliait les Alsaciens Lorrains de la sujétion française, n'avait pas pour effet de les soumettre à la sujétion allemande. Puisque la France les abandonnait comme sujets, elle n'avait plus qualité pour stipuler en leur nom et pour les rattacher à une souveraineté nouvelle. Isolées, désormais, dégagées pour ainsi dire du composé politique auquel elles avaient été jusqu'alors agrégées, ces populations n'étaient-elles pas rendues à leur état naturel, qui est l'indépendance, la maîtrise politique qu'on exerce soi-même sur soi ? Ne pouvait-on pas soutenir que la séparation d'avec la communauté française les avait appelées à une vie politique nouvelle, avait fait d'elles un peuple à l'état naissant ? Et ce groupement humain affranchi de tout lien de sujétion, n'était-il pas maître de délibérer librement sur son sort, de décider s'il voulait s'affilier à une association politique déjà existante et d'absorber en elle, ou conserver la situation qui venait de lui être faite et former un nouvel

Le consentement des populations enlève à l'occupation de guerre son caractère propre de violence. Il diminue l'importance de la signature et de la ratification de la paix par l'Autriche, et stabilise, un moment plus tôt, la situation juridique internationale de l'occupation du territoire.

Ce fait entraîne des conséquences au point de vue des finances intérieures de ces territoires pendant cette période, surtout en ce qui concerne les impôts à percevoir ; en ce sens, art. 39, Partie III, Clauses politiques européennes) : « L'Etat Italien percevra pour son propre compte les impôts droits et taxes de toute nature, exigibles sur les territoires transférés à l'Italie et non recouvrés à la date du 3 novembre 1918. »

En outre, cette situation offre aux populations l'avantage de jouir des garanties de la vie constitutionnelle d'un nouvel Etat, au lieu de la soumission au régime transitoire de l'occupation de guerre ;

3° Une dernière période est comprise entre le 10 septembre 1919, date de la signature du Traité et le 16 juillet 1920, date du dépôt des ratifications par les trois principales puissances alliées et associées,

état ? » Dans le même sens, Grotius, *op. cit.* Livre II, chap. VI, § 6, 1 : « Par ce que nous venons de dire, il est aisé de comprendre la raison pourquoi la Partie a ici un plus grand droit pour sa propre conservation, que le Corps d'Etat n'a de pouvoir sur cette Partie. C'est que la Partie use du droit qu'elle avait avant l'établissement de la Société ; au lieu qu'il n'est pas de même du Corps. » Voir encore le développement des annotations.

conformément à l'article 1^{er} du décret du 20 juillet 1920 (*J. O.*, 26 juillet 1920). Comme la mise en vigueur du Traité n'a pas un effet rétroactif au jour de la signature, cette période présente une difficulté spéciale, résidant dans ce fait qu'il ne peut y avoir de situation juridique indéterminée entre ces deux dates. En effet, elle ne peut pas être assimilée à la période de l'occupation de guerre, parce que le Traité destiné à mettre fin à celle-ci, quoique ne constituant encore qu'une simple sponsio, qui ne doit devenir parfaite que par la ratification des pouvoirs constitutionnels, constate comme un fait indiscutable la dissolution de l'ancienne monarchie : « considérant que l'ancienne monarchie austro-hongroise a cessé *aujourd'hui* d'exister et a fait place en Autriche à un gouvernement républicain ».

Le caractère du fait fondamental et inéluctable constaté par ce texte, est incompatible avec les règles du régime transitoire de l'occupation de guerre. Comme il ne peut y avoir de vide jusqu'au jour de la ratification et qu'on ne peut, en face de ce texte, reporter la dissolution au jour de la notification, on peut se demander quelle situation le Traité a entendu créer.

7. En outre, cette question, qui ne rentre pas dans notre sujet, en soulève une autre qui domine toute la matière, à savoir le caractère juridique de la transformation politique subie par l'ancienne monarchie austro hongroise.

Or, si nous nous reportons aux textes relatifs à la matière, contenus spécialement dans le préambule, nous sommes amenés à constater, à la fois, leur imprécision, et la nécessité d'une construction juridique sur leurs données et sur l'évolution des faits.

En effet, le Traité qualifie *dissolution* la fin de la monarchie austro-hongroise. Mais il s'est servi pour exprimer cette idée, d'une formule qui correspond incomplètement aux faits : « Considérant que l'ancienne monarchie austro-hongroise a aujourd'hui cessé d'exister et a fait place en Autriche à un gouvernement républicain... » Il n'en résulte pas nettement que l'ancienne monarchie constitue un Etat distinct, personne du droit des gens, affirmation qui a son importance au point de vue du patrimoine. D'un autre côté, par une omission singulière, le texte néglige de constater que la dissolution de l'association d'Etats, que constituait l'ancienne monarchie, rend la pleine liberté aux anciens associés. C'est seulement après que cette situation nouvelle s'est produite, que les anciens Etats, l'Autriche et la Hongrie, prennent part à la conclusion du Traité, dont elles subissent les modifications territoriales, ou enfin, adoptent la forme de gouvernement qu'il leur plaît.

Ces situations si logiques étaient-elles susceptibles d'être éliminées ou sous-entendues par le texte ?

C'est ce qu'ont cru sans doute les auteurs du Traité.

La situation est mieux traduite dans la formule de certains articles, concernant la renonciation par l'Autriche en faveur de telle des Puissances alliées ou associées, aux droits lui appartenant dans l'ancienne association austro-hongroise ; c'est l'expression stéréotype des Clauses politiques et européennes du Traité que « l'Autriche renonce, en ce qui la concerne, à tous droits et titres sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise situés au-delà des frontières de l'Autriche actuelle ».

Ce texte a l'avantage de faire ressortir la double position de l'Autriche, à l'occasion de la signature du Traité, puisqu'il implique son autonomie de volonté, en tant qu'Etat politiquement indépendant et en tant qu'associée dans l'ancienne monarchie dissoute.

8. Un inconvénient de la même nature que celui que nous venons de signaler, résulte de l'emploi de l'expression « et a fait place », dont s'est servi immédiatement après, le même texte. Non seulement elle semble supposer une relation juridique de cause à effet qui n'existe pas, entre la dissolution de l'ancienne monarchie austro-hongroise et l'instauration d'un gouvernement républicain en Autriche, mais elle n'implique pas, en elle-même, l'enchaînement des faits intermédiaires ou connexes à ces deux événements.

Ces faits peuvent être classés ainsi :

a) Dissolution de l'ancienne monarchie ;

b) Transfert de ses territoires aux autres Etats et à des dates déterminées ;

c) Reconnaissance par les Puissances, de l'union de ces territoires aux Etats cessionnaires et des déclarations des assemblées nationales, tenant lieu de plébiscite ;

d) Constatation de l'établissement de nouveaux Etats, leur reconnaissance et admission dans le concert des puissances, et nécessité de donner aux gouvernements de ces pays des fondements durables, conformes à la justice et à l'équité.

Les deux premiers points surtout, intéressent notre sujet :

a) La dissolution de l'ancienne monarchie entraîne nécessairement la liquidation financière du patrimoine, qui lui appartenait conformément à la loi organique de 1867 et aux lois postérieures. Mais le Traité ne contient pas le plan d'ensemble et logique, qui s'imposait pour cette opération de vaste envergure, et que ne sauraient remplacer les quelques dispositions éparses qu'il a consacrées à la question, là où il s'en est souvenu. Cependant, à propos de la liquidation de la Banque d'Emission commune, les auteurs du Traité ont eu, incontestablement, l'intuition de ce problème ; mais, dans l'un et l'autre cas, ils n'en ont étudié qu'une partie, celle concernant seulement la situation du passif du patrimoine, qu'ils ont

résolue dans des conditions spéciales, que nous examinerons au cours de notre travail.

b) L'objet du second point, à savoir le transfert des territoires, occupe, on le sait, une place importante dans la doctrine du droit international public. Nous n'aborderons pas ce sujet dans toute son étendue, mais nous devons l'envisager dans la mesure où il est en rapport avec les clauses financières du Traité. La situation créée par celui-ci est caractérisée par les faits essentiels suivants :

a) L'ancien Empire d'Autriche renonce, en faveur des puissances alliées, à tous droits et titres sur la majeure partie de ses territoires. En effet, sa superficie se trouve diminuée de ca. 266.000 kmq., peuplés de ca. 24.000.000 d'habitants ; il ne reste plus que ca. 85.000 de kmq., avec 6.500.000 d'habitants, dans les frontières actuelles de la nouvelle République Autrichienne (1).

Les effets de cet état de choses ont une influence considérable sur les conditions d'existence de celle-ci.

b) Division et répartition des territoires entre les ayants-droit visés par le Traité.

Malgré que le total des souverainetés nationales

1. « A Saint-Germain, au contraire, il n'y a plus d'empire austro-hongrois et l'Autriche du traité n'est qu'une parcelle de l'empire responsable et disparu » disait le rapporteur du projet de loi portant ratification du traité, M. Imbart de la Tour, dans la sa séance du Sénat du 30 juin 1920 (*J. O.* du 1^{er} juillet 1920).

des territoires ainsi détachés soit constitué d'éléments supérieurs à ceux qui restent à la République d'Autriche, celle-ci cependant semble être considérée par le Traité, comme conservant les caractères essentiels et fondamentaux de l'ancien Etat.

Pour cette raison, tandis que l'acquisition des biens et propriétés considérés comme appartenant à celui-ci, sur les territoires transférés, n'est réalisée que moyennant leur contre-valeur à inscrire au crédit du compte de l'Autriche actuelle, à valoir sur les sommes dues au titre de réparations, — pour l'Autriche il en est tout différemment. En vertu de cette fiction, il n'y a pas pour elle d'acquisition des biens et propriétés situés à l'intérieur des frontières actuelles ; elle les conserverait purement et simplement, comme lui appartenant de droit, en vertu de son titre ancien. A cette position, qui se dégage du texte de l'article 208 concernant les biens et propriétés publics dans les territoires transférés, ne correspond pas, dans le Traité, une construction juridique appropriée, qui soit formellement exprimée. En son absence, nous ne pouvons que nous référer, pour établir son vrai caractère, à la terminologie employée par le Traité lui-même.

A cet égard, le Traité se sert presque exclusivement, pour qualifier l'acte juridique servant de titre à ces transmissions de territoires, du terme : *transfert*. Dans toute la Partie IX on ne trouve que deux fois

l'expression « Etats cessionnaires ». Quoique puisé dans le droit privé, cette féconde source du droit international, en cette occasion ce terme définit l'effet matériel du changement de frontières, une sorte de tradition plutôt que le titre juridique lui servant de juste cause. Celui-ci doit être déduit de l'ensemble des faits consacrés et des dispositions prises, par le Traité de Saint-Germain.

Le résultat n'est pas sans importance, puisque de la qualité de ce titre découlent des conséquences spéciales, tant au point de vue du droit interne, que du droit international, notamment dans la Partie II des Clauses politiques et européennes. Les termes employés ici sont très variés. Dans la plupart des cas, l'Autriche *renonce* aux droits et intérêts sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, considérés comme transférés aux divers Etats (1) ; quelquefois on dit : *cession desdits territoires*, ou seulement *attributions* de territoires (art. 52, 58, 61, 205) (2).

1. Voir sur la signification du terme « renonce » Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, p. 5, note 5.

2. L'article 8 du Traité de Paris, entre l'Espagne et les Etats-Unis d'Amérique, est rédigé ainsi : « En conformité des stipulations des articles 1, 2 et 3 du présent traité, l'Espagne *abandonne* à Cuba et *cède* à Porto-Rico et dans les autres îles des Indes occidentales, dans l'île de Guam et dans l'archipel des Philippines, tous les bâtiments, quais, casernes, forts, édifices, voies publiques et autre propriété immeuble. »

Citons encore ce modèle de précision dans les termes, offert par le traité de Séoul du 17 novembre 1905, pour l'établissement du protectorat japonais et l'annexion :

« Article premier. S. M. L'empereur de Corée fait la cession

Dans tous les cas, quelle que soit l'expression employée, les territoires dont il s'agit sont considérés comme formant un ensemble placé sous la souveraineté d'un Etat déterminé.

A l'analyse, trois espèces d'opérations distinctes ressortent : une renonciation générale, quelquefois une véritable restitution de l'Autriche, sur les territoires détachés ; l'attribution de territoires par les Principales Puissances alliées et associées (art. 59) ; l'annexion des territoires ainsi cédés et attribués aux Etats respectifs. Au point de vue qui nous intéresse, celui de l'acquisition des territoires, c'est la dernière de ces opérations, *l'annexion* — de tous les moyens d'acquérir dérivés ou originaires du droit international, le plus important — qui confère le caractère juridique aux transferts effectués (1).

complète et permanente à S. M. l'empereur du Japon de tous les droits de la souveraineté sur la totalité de la Corée.

Art. 2. — S. M. l'empereur du Japon accepte la cession mentionnée dans l'article précédent et consent à l'annexion complète de la Corée à l'empire du Japon.

Art. 6. — Par suite de l'annexion ci-dessus mentionnée, le gouvernement du Japon prend le gouvernement et l'administration de la Corée et s'engage à accorder l'entière protection...

1. Remarquons que ce terme classique et remplacé quelquefois par des euphémismes intéressants. Ainsi, par exemple, à l'occasion de l'occupation de Chypre, par l'Angleterre, une alliance défensive intervint entre cette puissance et la Turquie. L'article premier du traité commençait ainsi :

« Que dans le cas où Batoum, Ardahan, Kars, ou aucune de ces places seront retenues par la Russie et si aucune tentative serait faite à une époque quelconque par la Russie de s'emparer d'aucune autre portion des territoires de S. M. I. le Sultan en Asie, l'Angleterre s'engage... » P. Abin, *les Grands Traités Politiques*, p. 202.

Servant ainsi de juste cause à l'acquisition, les annexions de par le Traité de Saint-Germain, contiennent tous les principes qui leurs sont propres et légitimes ; elles sont sanctionnées par le traité de paix, de sorte que les cessions de territoires qu'elles comprennent, reposent non pas sur la conquête, mais à la fois sur le principe des nationalités, et sur celui de l'équilibre politique. En effet, la liberté de disposer d'elles-mêmes a conduit les nationalités à de nouveaux groupements territoriaux, réunissant dans leurs limites respectives, une nation entière homogène, dont l'organisation politique en Etat constitue la véritable expression de la souveraineté nationale (1).

Cette conception, dernière étape d'affranchissement des droits politiques de la nation, issue de la Révolution française et dominant tout le xix^e siècle, s'imposait aux auteurs du Traité, non seulement parce qu'elle était d'accord avec la doctrine du droit international moderne, mais aussi parce qu'elle constituait la cause de la participation à la guerre des nations intéressées. Il était donc naturel que l'établissement du nouvel état de choses sur la base d'une

1. Fiore, *op. cit.*, p. 264. n° 770 : « Sera considérée comme contraire à l'honneur, à la loyauté et à la morale internationale toute stipulation de cession territoriale, qui ne sera pas légitimée principalement, par l'existence de rapports historiques et ethnographiques entre le pays cessionnaire et le territoire cédé... ; Grofius, *Droit de la Guerre et de la Paix*, Livre II, Chap. IV, §, IV et les annotations.

conception si chèrement acquise, fut consolidé et assuré par la création d'un système d'équilibre politique, devant réunir tant les souverainetés locales en un groupement partiel, que le rattachement de celui-ci à l'ensemble des Puissances principales ou associées pendant la guerre. C'est ce que, sans l'exprimer formellement, le Traité a institué en fait, par l'établissement de la nouvelle charte territoriale de l'ancienne monarchie austro-hongroise.

Admettant donc la théorie de l'annexion, nous tenons avant d'en examiner les conséquences, à dégager une dernière notion fondamentale, qui constitue, avec les principes que nous avons précédemment indiqués, les supports de l'annexion territoriale en droit international moderne : elle est étrangère à l'idée de compensation des frais de guerre, en populations et provinces, dont l'application avant le ^{xx}^e siècle était généralement admise (1).

9. L'application des principes exposés ci-dessus peut-être envisagée, dans ses conséquences, au double point de vue du droit public international et interne.

Pour ce qui est du droit public international, deux remarques s'imposent :

a) De quelle manière s'opère la transmission de la souveraineté, qui comporte par elle-même l'acquisition de la propriété nationale du territoire.

1. Cabouat, *Des annexions de territoire et de leurs principales conséquences*. Thèse de doctorat, 1881, p. 126-127.

En droit, l'obligation stipulée dans le Traité n'est pas suffisante pour que l'acquisition de la souveraineté soit réalisée : la tradition, qui s'opère par la mise en possession effective, est nécessaire.

En nous référant au Traité de Saint-Germain, nous estimons que, au moment de son entrée en vigueur, le jour de la ratification, cette condition est réalisée. En effet, la possession devient effective dès l'occupation militaire, qui a suivi la conclusion de l'armistice du 3 novembre 1918.

Quant à la compétence des commissions spéciales, prévues à l'article 29, pour l'établissement du tracé des nouvelles frontières de l'Autriche, elle est strictement limitée aux lignes et points fixés par le Traité. Ces commissions ne possèdent pas le droit d'attribuer, à l'une ou à l'autre des parties, de territoires en dehors de ces limites.

b) Le démembrement de l'ancien Empire d'Autriche a permis à certaines Puissances alliées et associées d'acquérir des territoires par voie d'annexion, et a provoqué la formation de nouveaux Etats.

Cette situation implique la répartition du patrimoine de l'ancienne Monarchie, non seulement en proportion des territoires attribués, mais aussi en tenant compte du titre juridique de l'acquisition (1).

Considérons maintenant la transformation de la

1. Bluntschli, *Droit Int. Cod.*, Livre 2, § 28, 29, 30, 31; Bonfils, *Manuel de Droit international public*, n° 217-221, p. 118.

souveraineté, non plus dans son ensemble, mais sous chacune de ses deux faces, extérieure et intérieure (1).

La souveraineté extérieure — ou personnelle comme l'appelle M. Pillet — se rattache plutôt aux relations politiques et financières ou de protection des nationaux à l'étranger. Elle est transmise avec les droits et intérêts qui lui reviennent, par le démembrement de l'Etat. Elle est acquise, sans qu'aucune des obligations qui la grèvent puissent porter, d'une façon quelconque, atteinte à la souveraineté de l'Etat annexant (2).

Or, la souveraineté extérieure peut être atteinte surtout du côté des charges financières.

En raison de cette circonstance, l'examen de la Partie IX du Traité de Saint-Germain concernant les Clauses financières, doit porter non seulement sur les dispositions techniques prévues, mais encore sur leurs applications statistiques.

C'est ainsi qu'on peut se rendre compte si ces stipulations sauvegardent l'indépendance financière des Puissances victorieuses, ou si, au contraire, ces dernières ne se trouveront pas, plus tard, sous la menace constante de charges pécuniaires trop lourdes, et que le texte, en apparence — et tel qu'il a été arrêté lors de la signature — ne laissait pas prévoir.

1. A. Esmein, *Eléments de Droit Constitutionnel français et comparé*, p. 1.

2. Bluntschli, *Droit Int. Cod.*, livre 2, § 50.

Pour ce qui est de la souveraineté intérieure, la situation est différente :

Cette souveraineté ne comporte pas seulement le pouvoir suprême de disposer sur le territoire national, mais encore le droit d'administration et de gérance du domaine public, et le droit de propriété du domaine privé.

Or, tandis qu'au moment de l'annexion, le pouvoir de commander souverainement change simplement (1) de titulaire, en passant de l'Etat cédant à l'Etat annexant, les biens, de même que les droits qui s'y rattachent, conservent un lien étroit avec la population locale, qui continue à en être la première bénéficiaire (2), en tant qu'elle poursuit son existence normale sur le territoire cédé.

Malgré cette circonstance, il subsiste cependant une transmission de gérance, d'administration ou de propriété à l'Etat annexant, à la suite du déclassement de la Souveraineté intérieure.

Cette transmission appartient, d'après la doctrine, par sa nature juridique d'acquisition à titre universel ou de cession de biens, au droit public interne (c'est-à-dire stricte sensu ou droit administratif). Elle est concessionnaire en matière de conflit de lois, de la compétence de la législation territoriale du cessionnaire (3).

1. Sous la réserve de la Convention des minorités.

2. Bluntschli, *Droit. Int. Cod.*, § 54, 55 ; Pradier Fodéré, *Traité de droit public international européen et américain*, n° 160, p. 276.

3. Fiore, *Le Droit international codifié et sa sanction juridique*,

LES CLAUSES FINANCIÈRES DU TRAITÉ DE SAINT-GERMAIN

SECTION PREMIÈRE

Définition et caractères des clauses financières du Traité

10. Dans les vingt articles, 197 à 216, avec deux annexes, réunis sous le titre : « Partie IX Clauses financières », le Traité de Saint-Germain contient des clauses, dont les dispositions peuvent être classées en deux divisions fondamentales :

a) Dans la première se rangent les mesures et les modalités prévues pour le règlement :

du transfert d'une partie de la dette publique de l'ancien Empire d'Autriche aux Etats cessionnaires ;

de la circulation des billets de la Banque d'Autriche-Hongrie sur les territoires délivrés ;

de l'acquisition, par les mêmes Etats, « de tous les biens et propriétés appartenant au gouvernement autrichien ancien ou actuel et situés sur leurs terri-

n° 83, p. 100 : Cabouat, *op. cit.*, p. 154, 179 ; Calvo, *Le Droit international théorique et pratique*, t. IV, § 2.458, p. 388 et § 2.465, p. 393 sur la rétro-activité du droit de propriété.

toires respectifs », de toutes les propriétés de la Couronne et de tous les biens privés de l'ancienne famille souveraine d'Autriche-Hongrie.

Le texte a consacré à ces points la majeure partie de ses dispositions, du fait d'une double raison : pour assurer le sort des créanciers étrangers ou devenus nationaux, et pour procurer à l'Autriche un renversement de capitaux, très propice au paiement des réparations des dommages de guerre.

b) La seconde division réunit une diversité de dispositions, se rattachant plus ou moins directement au titre de la Partie, telles que :

un privilège général sur tous les biens, en vue de garantir l'exécution des charges incombant, de par le traité, à l'Autriche ;

le paiement du coût total d'entretien des armées alliées d'occupation ;

l'annulation des traités de paix conclus à Brest-Litovsk et à Bucarest ;

soit enfin l'expropriation des droits appartenant au gouvernement ou ressortissants autrichiens, dans toute entreprise d'utilité publique ou dans toute concession en Russie, Allemagne, Hongrie ou Bulgarie.

Il résulte de cette division, que c'est la première catégorie dont les clauses présentent les caractères nets et propres des « finances publiques », en cela qu'elles touchent directement les points cardinaux de l'organisation fiscale dans l'Etat moderne ; tandis

que les dispositions de la deuxième partie se rapportent aussi aux chapitres financiers essentiels ci-dessus, mais, d'un autre côté, se rattachent, en se complétant en vue du même objet, à la Partie VIII, Réparation des Dommages, clauses visant le privilège général sur les biens, et à la Partie IX, Clauses économiques, Section IV. Biens, droits et intérêts, concernant la liquidation des droits autrichiens dans les entreprises d'utilité publique.

Ces clauses étant ainsi délimitées, envisageons leur aspect non seulement au point de vue de leur nature intrinsèque, mais par rapport au cadre des conventions de droit international où elles sont placées.

N'était-il pas naturel que ces stipulations eussent dû contenir — en raison de leur caractère spécifique — l'évaluation, au moins dans ses limites extrêmes, du montant de la prestation assumée ?

Théoriquement, ceci tombe sous les sens, en raison des circonstances qui accompagnaient la signature du Traité et de la situation des parties contractantes.

En fait, le Traité ne contient aucune disposition semblable, malgré les données statistiques publiquement connues dont on disposait, telles que celles de la dette publique ou de la circulation fiduciaire. Il n'agissait pas, en effet, comme en matière de réparations, où néanmoins — ainsi qu'il résulte du Traité de

Versailles — le principe de l'évaluation préalable a été appliqué, sous forme de fixation d'un minimum.

De sorte que, si l'on veut apprécier le poids exact des charges financières issues de l'obligation contractée, on éprouve le regret de ne pouvoir le faire, car il n'y a pas dans le texte d'affirmation déterminant cet élément de l'évaluation, tel qu'il existait dans la pensée et volonté des auteurs.

Ces derniers devaient avoir cette préoccupation, car on ne conçoit pas qu'ils aient inscrit des dispositions concernant des obligations pécuniaires, de par leur nature évaluables en chiffres, sans, préalablement, avoir la certitude que leur exécution serait possible.

A défaut de ces précisions, on demeure instinctivement suggestionné par l'importance des charges financières, qui doivent surgir à la suite d'un événement tel que la dissolution de la monarchie d'Autriche-Hongrie. Pour les profanes, la vérité plane au-dessus du Traité et ils ressemblent à ces fidèles qui, dans les temples païens, n'étaient pas admis aux mystères du culte.

11. Les observations qui précèdent, ne comportent pas seulement une objection de droit pur, mais elles témoignent encore d'un défaut de logique des faits. Il eût été rationnel, de tenir compte des moyens techniques dont on disposait au moment de la rédaction des clauses, pour la fixation des rapports

patrimoniaux entre les intéressés, et de laisser à l'avenir ce qui était son domaine naturel, au delà des données indiscutablement exactes.

Par suite, deux sections auraient dû être prévues :

La première devait comprendre la définition et la détermination en chiffres, ou en leurs caractères propres, des biens ou charges à répartir ; leurs modalités de division et l'évaluation des obligations assumées, dans leurs limites maximum et minimum. Enfin, il convenait de régler la situation des créanciers étrangers (bien qu'ils ne soient pas représentés au Traité), en raison des modifications intervenues dans la dette publique et la circulation fiduciaire, du fait du démembrement des territoires.

La seconde section devait comporter la création d'un organe central permanent, destiné à pourvoir — dans les détails — à l'application des dispositions ci-dessus, telles que : formalités concernant les opérations de transfert des biens autrichiens ; répartition aux intéressés des cotes-parts en dette publique, d'après les renseignements statistiques recueillis conformément aux clauses du Traité. Ces attributions ne pouvaient être, en effet, laissées à la charge de l'Autriche seule, à la fois juge et partie, la Russie, d'autre part, n'étant pas représentée au Traité.

Mais si l'on dépasse les limites de ce cadre logique, il ne peut plus s'agir d'une obligation bien déterminée en son objet, mais en réalité d'un blanc-seing

provisoire, comportant la nécessité de signatures nouvelles lors des accords définitifs.

12. A côté des stipulations mêmes du Traité, une importante question se pose : quel doit être théoriquement le patrimoine à évaluer et à partager, afin que les portions respectives soient justement distribuées ?

D'abord, le principe du partage était une nécessité absolue. La fiction juridique que constituait la personnalité de l'Etat, ayant disparu, les nationalités se trouvant sur son territoire, base de son existence en droit, subsistent. Elles forment de nouveaux Etats, dans lesquels elles apportent inévitablement, en vue des besoins de la vie, leur part respective des richesses auparavant communes. Mais, on ne saurait concevoir qu'il y ait des privilèges spéciaux sur le patrimoine de l'Etat, en faveur d'une ou plusieurs fractions de la nation démembrée.

En second lieu, l'objet de notre problème, tel qu'il se présente, doit être examiné dans son ensemble, et avec le même souci de méthode. Toute solution doit être fondée sur la notion de l'universalité du patrimoine, comprenant le domaine public, dont l'évaluation n'entre pas en ligne de compte (1), puisqu'il est transféré ici sans paiements, et le domaine

1. Elle peut servir comme indice à la répartition de la dette publique.

privé : richesses immobilières et mobilières, industries.

Il n'était pas difficile de procéder de cette façon, puisque la science financière met à disposition le moyen nécessaire : l'établissement d'un bilan patrimonial (1), qui, pour mieux répondre au but poursuivi, devait être arrêté à la date la plus voisine de l'armistice du 3 novembre 1918.

Par ses évaluations certaines et contrôlables, cet acte aurait constitué, lors de la conclusion de la paix, une source d'indications utiles, et posé des points de repère pour l'avenir.

Etabli d'accord avec la législation en vigueur, il aurait, d'abord, permis de faire la récapitulation du patrimoine de l'ancienne monarchie, qu'il soit commun ou qu'il appartînt en propre à l'Autriche, à la Hongrie ; ou encore, de comparer les charges fiscales

1. La notion du bilan patrimonial ne doit pas être confondue avec celle du « bilancio » italien, signifiant budget, dont la situation participe au bilan annuel, par son excédent ou déficit, par les valeurs du trésor, etc... Elle représente la synthèse, l'exposé synoptique de l'inventaire des biens et charges patrimoniaux : « I Rendiconti contengono la storia finanziaria, economica ed amministrativa degli Stati, dei quali ne personificano e ne tratteggiano i periodi ; sono lo strumento principale, per cui si esercita negli Stati il controllo finale, e tendono a dimostrare quali è stata la via battuta dagli amministratori, ed entro quali confini, in qual modo e con quali mezzi essi usarono delle facoltà loro accordate col Bilancio di previsione. » Giardina, *Del Rendimento dei Conti dello Stato*, p. 12. Voir aussi Prof. Alessandro de Brun, *Contabilità dello Stato*, n° 55, p. 138 ; Ad. Wagner, *Traité de la Science des finances*, première partie, p. 247 ; Boucard et Jèze, *Eléments de la Science des Finances*, t. I, p. 13 ; G. Jèze, *Traité de Science des Finances. Le Budget*, p. 5.

réelles des intéressés, lors du partage, en se basant sur la valeur de la fraction de patrimoine qui leur revient (1). Ainsi se trouvaient évitées toutes discussions futures sur ce sujet. Le crédit des Etats se raffermissait. Ce bilan aurait, enfin, fourni le moyen de déterminer les revenus réels des exploitations industrielles, commerciales, agricoles, etc..., de l'Etat. De son côté, le privilège prévu à l'article 197 recevait une base sûre et utile.

Telles devait être, selon nous, la solution théorique. Toute omission de valeur patrimoniale dans le bilan, compromettait l'unité de son ensemble et sacrifiait les avantages visés plus haut. Les ayants droit omis, acquéraient ainsi ou bien des bénéfices inespérés, ou bien se voyaient grevés de charges injustifiées.

Malheureusement, le Traité ne fait pas application de ce principe d'une si grande utilité, malgré les possibilités qui s'offraient à ses auteurs; toutefois, il demeure un exemple historique de l'analyse des éléments constitutifs du patrimoine d'un Etat, à une époque déterminée. D'autre part, l'importance des valeurs considérées et la perfection technique des instruments fiduciaires employés, n'ont pas été atteintes, jusqu'ici, en droit international public.

Il est donc certain que l'étude de ce monument

1. Pour la comparaison en matière financière voir F. Nitti, *Principes de Science des Finances*, p. 89 et suiv.

de législation, auquel auraient été ultérieurement annexés des documents statistiques et des travaux scientifiques relatifs à son application, donnera une impulsion nouvelle au progrès de la science financière et des sciences auxiliaires.

SECTION II

Des diverses clauses financières distribuées dans différentes Parties du Traité

13. Le traité de paix avec l'Autriche signé à Saint-Germain est une œuvre vaste, par la nature de son objet même. Cette œuvre comporte des subdivisions nettement distinctes les unes des autres, selon leur matière, mais toutes animées de ce désir d'une paix solide, juste et durable, exprimée dans le préambule du Traité. Tout commentateur, néanmoins, doit nécessairement avoir lu le texte en entier ; cette précaution est fort justifiée, car, en effet, pour certaines parties, il a paru difficile de joindre à l'exposé des directives générales qu'elles contiennent, les exceptions particulières à quelques Etats, qu'on a considéré comme mieux placées dans les sections concernant ces pays.

C'est ce que l'on remarque pour la Partie IX, Clauses financières. Nous trouverons disséminées dans d'autres endroits, des dispositions d'un caractère particulier, se référant soit aux finances publiques

de l'Année, soit à la conservation et au développement de certains régimes, établis pour autres motifs, soit à l'exécution des obligations prévues à la Partie IX.

Nous ne nous sommes permis que le premier, le cadre de notre travail, de quelques-unes d'entre elles. Il nous restera donc une d'ensemble sur la manière.

Les dispositions de la première catégorie se trouvent en un groupe compact, mais se dispersent sans ordre logique dans le texte; nous les énumérons à mesure qu'elles se présentent dans la succession des Parties.

La première section de la Partie III, Classes politiques et sociales, concerne l'Italie seule. Les dispositions relatives aux droits et obligations de nature financière, considérées comme spéciales à ce pays, en raison de leur manière d'application générale, elles n'ont pas été reproduites dans les sections relatives aux autres Etats.

Année

La perception, par l'Italie, des impôts, droits et taxes « de toute nature » exigibles sur les territoires annexés et non recouvrés à la date du 1^{er} novembre 1918.

Transportation sans aucune indemnité du Palais Vénitien à Rome.

Le remboursement par l'Autriche, sous conditions

titres, plans, registres, archives appartenant aux administrations publiques des territoires cédés.

d) L'article 100, Partie IV, Intérêts autrichiens hors d'Europe, Section I stipule le transfert des actions représentant la part de l'Autriche dans le capital de la Banque d'Etat du Maroc. Le cessionnaire sera désigné par le gouvernement français : il remboursera la valeur des actions aux ayants droit ressortissants autrichiens.

Tous les autres droits mobiliers et immobiliers de l'ancienne monarchie, y compris toutes les propriétés de la Couronne, ainsi que les biens privés de l'ancienne famille souveraine se trouvant dans l'Empire chérifien, rentrent sous le régime de l'article 99 : leur acquisition par le Maghzen se fait sans aucune indemnité et de plein droit. C'est une dérogation au principe de l'article 208 (1). L'Egypte, le Siam jouissent de la même faveur, conformément aux dispositions de l'article 108 et III.

e) « Les legs, donations, bourses, fondations de toutes sortes fondées ou créées dans l'ancienne monarchie austro-hongroise et destinées aux ressortissants de l'ancien empire d'Autriche seront mis par l'Autriche, en tant que ces fondations se trouvent sur son territoire, à la disposition de la puissance alliée

1. Alinéa 4 : « La valeur des biens acquis par les différents Etats, l'Autriche exceptée, sera fixée par la Commission des Réparations, pour être portée au débit de l'Etat acquéreur et au crédit de l'Autriche... »

ou associée, dont les dites personnes sont actuellement ressortissantes... », suivant les dispositions de l'article 266, alinéa 4, Partie X, Clauses économiques, Section VIII, Dispositions spéciales aux territoires transférés.

Les Etats acquéreurs de territoires bénéficient d'une restitution analogue de « telle fraction de réserves accumulées par les gouvernements ou les administrations de l'ancienne monarchie austro-hongroise, ou par des organismes publics ou privés opérant sous leur contrôle, destinées à faire face au fonctionnement, dans ces territoires, de toutes assurances sociales et assurances d'Etat (Art. 275, Partie X, Sect. VIII).

f) Les dispositions de l'article 377 de la Partie XIV, Clauses diverses, contiennent un principe important en matière de prescription : « Sous réserve des dispositions du présent Traité, l'Autriche s'engage à ne présenter, directement ou indirectement, contre aucune des Puissances alliées ou associées signataires du présent Traité, aucune réclamation pécuniaire, pour fait antérieur à la mise en vigueur du présent Traité », quels qu'en soient les intéressés.

2° Il nous reste à envisager la deuxième catégorie de dispositions, concernant les organes permanents, indispensables pour assurer l'exécution des charges prévues au Traité.

Il était difficile de donner du premier coup à ces institutions une organisation définitive, à cause

de l'aspect complètement nouveau de leur objet.

Dans ces conditions il était à craindre que ne leur soit conféré des attributions, ne rentrant pas dans le cadre naturel de leurs fonctions.

C'est ce qui se produit pour la Commission des réparations, dont l'organisation et le fonctionnement sont déterminés par la Partie VIII. Cette Commission est la même que celle prévue à l'article 233 du Traité avec l'Allemagne, et dont la principale attribution consiste à fixer le montant des dommages de guerre et les modalités des réparations.

Mais les obligations découlant de certaines clauses financières du Traité de Saint-Germain, offrent le double caractère qu'elles concernent une pluralité de débiteurs non solidaires, et que les prestations constituant leur objet, ne peuvent être exécutées que successivement. En raison des questions spéciales qu'elles soulevaient, il devenait nécessaire de créer une section, résidant à Vienne, qui, en outre de l'attribution principale concernant la réparation des dommages, serait chargée de déterminer, en application, les droits et les obligations résultant de la Partie IX, en même temps que de veiller à leur exécution.

Le Traité institue à cet effet une section au pouvoir consultatif, concourant à fixer le montant de la dette publique de l'Empire d'Autriche, prise en charge par les Etats acquéreurs de territoires ; à évaluer les biens

et propriétés transmis aux mêmes Etats; à liquider les opérations de la Banque d'Autriche-Hongrie, etc. Mais il ne prévoit les attributions de ce nouvel organe que dans des lignes trop générales. C'est ainsi que, d'après le paragraphe 11 de l'Annexe II, Partie IX, « la Commission ne sera liée par aucune législation, ni par aucun code particulier, ni par aucune règle spéciale concernant l'instruction ou la procédure; elle sera guidée par la justice, l'équité et la bonne foi... »

« Elle fixera les règles relatives aux modes de preuves des réclamations. Elle pourra employer toute méthode légitime de calcul. »

On s'aperçoit sans difficulté, qu'une telle compétence, basée sur des facultés d'appréciation excessives, sur des attributions dont les limites sont incomplètement définies, ne manquera pas d'entraîner de graves inconvénients, touchant l'efficacité même de ces décisions.

Notons, enfin, qu'aux termes de l'article 248, Annexe, § 1, un Office de vérification et compensation sera créé par chacune des Hautes Parties contractantes. C'est un organe auxiliaire, facultatif, destiné à régler le paiement et le recouvrement des dettes ennemies. Il s'agit là, d'une institution ayant pour but l'arrangement d'intérêts privés et qui, par suite, ne se rapporte pas directement à notre sujet.

EXAMEN DES CLAUSES FINANCIÈRES

14. L'objet de ce chapitre, qui comprend l'exposé et la critique des clauses financières du Traité de Saint-Germain, doit être envisagé sous les deux aspects suivants :

1° Au point de vue subjectif, l'observateur est obligé de se placer du côté d'une des parties contractantes. Nous avons préféré celui des Alliés : il domine la situation, en ce sens que la majeure partie des prestations, qui constituent l'objet des obligations financières de la Partie IX, sont à la charge des Puissances alliées qui ont incorporé les territoires cédés par l'Autriche ;

2° Au point de vue objectif, nous pouvions baser notre examen soit sur la notion du patrimoine général de l'Etat et ses modifications en vertu du Traité, soit sur l'analyse des causes financières, selon leur origine ou cause, telles que l'annexion, l'occupation militaire, etc.

Nous avons choisi le premier chef d'examen, car, tandis que l'analyse selon l'origine des clauses, se réfère aux éléments partiels du patrimoine, la notion du patrimoine de l'Etat est générale et donne la vue

d'ensemble nécessaire à la situation établie par le Traité. Elle permet, de plus, l'appréciation aussi exacte et complète que possible, des biens patrimoniaux auxquels s'appliquent les dispositions des clauses financières. Nous grouperons celles-ci, suivant qu'elles se rapportent à l'actif ou au passif du patrimoine. A l'intérieur de ces subdivisions, nous aurions souhaité de suivre, dans notre étude, l'ordre comptable, de la classification des valeurs, car il est le moyen scientifique qui fait apparaître et réunit tous les éléments constitutifs du patrimoine général de l'Etat. En réalité, il ne nous a pas paru possible de le faire ; une telle synthèse était écartée du fait même que le Traité ne s'est pas occupé, comme nous l'avons vu, de la totalité de ces éléments, mais seulement de quelques-uns parmi les plus importants d'entre eux. Une autre voie s'ouvrait devant nous, que nous avons adoptée : la classification suivant le caractère juridique des droits et charges résultant du texte de la Partie IX, tels que : acquisition de propriétés, privilèges, restitutions, etc.

Pour nous résumer, notre analyse aura pour objet de rechercher quels sont les droits et les obligations des Puissances alliées et associées, découlant des clauses financières décrites précédemment et concernant l'actif ou le passif du patrimoine de l'ancien Empire d'Autriche.

1. — DROITS

SECTION PREMIÈRE

Privilèges

15. Un privilège général de premier rang est institué, aux termes de l'article 197, sur les biens et ressources de l'Autriche, en faveur des Puissances alliées et associées, créancières au titre de réparations ou autres charges résultant soit du Traité et conventions supplémentaires, soit des arrangements conclus entre les deux parties, pendant l'armistice.

En raison du texte même, le gouvernement autrichien n'a pas le droit, jusqu'au 1^{er} mai 1921, d'exporter de l'or ou d'en disposer à l'étranger — par voie d'écritures — ni d'autoriser ses ressortissants à faire ces opérations. La Commission des réparations seule, peut donner préalablement la permission nécessaire.

Au point de vue juridique, ce privilège collectif appartient au droit international public. Il puise sa force obligatoire dans l'autorité du Traité, supérieure à celle de la loi interne ; il n'est prescrit que par la caducité du Traité ou l'extinction de la créance principale.

D'autre part, les droits spécifiques qu'il confère, varient suivant les éléments du patrimoine auxquels ils s'appliquent. En effet, par l'expression « tous les

biens et ressources » il faut entendre, dans cette hypothèse, tous les moyens économiques de l'Etat (1) : domaine public et privé, impôts, monopoles, services publics, emprunt. Mais le domaine public est inaliénable et imprescriptible ; on ne peut saisir, en principe, que ses revenus. Les monopoles et industries, de même que les impôts, constituent des ressources qui doivent assurer, en premier lieu, le fonctionnement des services généraux de l'Etat ; seul le reliquat disponible demeurera soumis au privilège, et garantira, de ce fait, le règlement des réparations et autres charges.

En ce qui concerne l'interdiction d'exporter ou de disposer de l'or, on doit remarquer que le texte de l'article 197 est applicable non seulement aux parties contractantes, mais encore qu'il a force obligatoire à l'égard des tiers. En droit international, de même qu'en droit privé, le patrimoine du débiteur constitue le gage commun des créanciers, suivant un ordre de préférence basé sur la nature de leurs titres. En la circonstance, les Puissances alliées et associées ont acquis sur les biens et ressources de l'Autriche un privilège général, opposable aux tiers dès l'instant où le Traité entre en vigueur. La publicité indispen-

1. Il est nécessaire d'observer, qu'il s'agit seulement des biens et ressources appartenant à l'Autriche, telle qu'elle est délimitée par les frontières actuelles ; le privilège ci-dessus ne s'applique pas aux biens et aux propriétés acquis par les Etats cessionnaires de territoires, même si ceux-ci ne les ont pas momentanément sous leur juridiction.

sable a été réalisée, à défaut d'autres moyens, par le procédé le plus propre à remplir ce but : un traité diplomatique, ratifié par les pouvoirs constitutionnels des Etats, et enregistré à la Société des Nations.

En fait, l'interdiction imposée à l'Autriche ne deviendra efficace, que si la Commission des Réparations connaît, à tout moment, l'état des disponibilités de l'or autrichien dans le pays même, qu'à l'étranger. Plus elle possédera de renseignements exacts, plus elle demeurera à même d'assurer le contrôle nécessaire, sans lequel la prohibition risque de devenir illusoire. Il s'ensuit logiquement que la Commission doit avoir les pouvoirs et les moyens les plus larges d'investigations administratives.

16. Aux termes de l'article 200, l'ordre de l'exercice du privilège est le suivant :

1° Le coût des armées d'occupation pendant l'armistice et après la mise en vigueur du Traité. La première période a la priorité.

2° Le montant de toutes les réparations.

3° Toutes autres charges incombant à l'Autriche en vertu de la convention d'armistice, du présent Traité ou de traités et conventions supplémentaires.

C'est un ordre relatif, puisque, selon les dispositions du dernier alinéa de l'article 200 : « Le paiement du ravitaillement de l'Autriche en denrées alimentaires et en matières premières, et tous autres paiements à effectuer par l'Autriche, dans la mesure

où les principaux gouvernements alliés et associés les auront jugés nécessaires pour permettre à l'Autriche de faire face à son obligation de réparer, auront priorité dans la mesure et dans les conditions qui ont été ou pourront être établies par les dits gouvernements.»

17. Les articles 201 et 202 contribuent à déterminer les limites nécessaires du privilège établi par l'article 197.

D'autre part, les Puissances alliées et associées conservent sans aucune atteinte, le droit de disposer « des actifs et propriétés ennemies, se trouvant dans leur juridiction au moment de la mise en vigueur du présent Traité ». En cette matière, la solution de l'article 201 doit être combinée avec les dispositions de l'article 249 et suivants, concernant la signification du terme « ennemi », qu'il s'agisse d'Etat ou de ressortissants, et celle du terme « juridiction », qu'elle soit souveraine ou qu'elle dérive de l'occupation militaire.

D'autre part, les gages ou hypothèques constitués au profit des Puissances alliées et associées ou de leurs ressortissants, par l'ancien Gouvernement autrichien ou par les ressortissants de l'ancien Empire d'Autriche sur les biens et revenus leur appartenant, ne sont pas affectés par les dispositions qui précèdent (art. 202). Ceci est subordonné à une double condition : a) que les dites sécurités soient régulièrement constituées, à une date antérieure à l'existence de

l'état de guerre entre l'Autriche-Hongrie et chacune des Puissances intéressées; b) que des modifications de ces privilèges ne soient pas expressément prévues aux termes du Traité, ou des traités et conventions complémentaires.

Mettons au clair les dispositions du Traité. Il s'agit de gages ou hypothèques constitués en faveur :

soit des Puissances alliées et associées par	}	le gouvernement autrichien
		les ressortissants autrichiens
soit des ressortissants alliés et associés par	}	le gouvernement autrichien
		les ressortissants autrichiens

Les privilèges concédés par le Gouvernement, demeurent intacts dans les conditions indiquées ci-dessus, en tant qu'ils concernent les biens situés sur le territoire de l'Autriche actuelle.

Les termes de l'article 202 n'affirment pas d'une façon précise si les privilèges sont maintenus dans les territoires cédés. Pour le savoir, il convient de se référer à d'autres dispositions spéciales du Traité ou de se reporter à la doctrine.

Quant à la conservation des gages ou hypothèques accordés par des ressortissants autrichiens, il y a lieu de consulter la teneur des articles 251 et suivants de

la Partie X, Clauses économiques, relatifs aux contrats passés entre ressortissants autrichiens et alliés. En tout état de cause, les rapports juridiques intervenus entre les partis ne sont pas affectés par le privilège général découlant de l'article 197. Celui-ci, en effet, grève uniquement les biens et ressources de l'Autriche.

SECTION II

Récupérations et Substitutions

1. Récupérations

18. En cette matière, traitée par l'article 210, les solutions données sont inspirées aux Puissances alliées et associées par une impérieuse politique tendant à l'accroissement de leur stock monétaire.

Nous allons examiner successivement ces solutions, telles qu'elles sont prévues au Traité :

A) Aux termes du paragraphe premier, l'Autriche s'engage à transférer aux autorités qui pourraient être indiquées par les Principales Puissances alliées et associées, « la somme en or déposée à la Banque d'Autriche-Hongrie au nom du Conseil d'administration de la dette publique ottomane, en couverture de la première émission de billets de monnaie du gouvernement turc ». Le transfert doit être réalisé dans le délai d'un mois après la mise en vigueur du Traité.

C'est ce qu'on appelle en droit, une stipulation pour autrui. En l'espèce, le tiers bénéficiaire sera la Com-

mission financière, instituée par l'article 253 du Traité de paix de Sèvres.

L'intervention—reconnue d'ailleurs par la Hongrie, conformément à l'article 193 du Traité de Trianon — porte donc le caractère d'un acte de gouvernement. Ce n'est pas une disposition à titre de propriétaire. Si la Banque d'Autriche-Hongrie accepte cette intervention, le remboursement qui en résultera, sera valable. Il doit s'appliquer, d'après le texte, au dépôt or effectué sous le nom du Conseil d'Administration de la dette publique ottomane. Mais il aurait été souhaitable que ces dispositions soient complétées par l'indication du montant exact de la somme déposée.

Au cas où les monnaies constituant le dépôt, auraient été confondues avec l'encaisse métallique et par suite transformées en actif propre de la banque, le titulaire devient un créiteur ordinaire dont la créance rentre dans le passif général de cet établissement, alors en liquidation. Dans ce sens, le paragraphe 1^{er} de l'article 210 n'accorde aux ayants droit aucun privilège pour le remboursement du dépôt. Il consacre seulement l'obligation personnelle contractée par l'Autriche, de réaliser le transfert.

B) Une question de grande importance est traitée aux paragraphes 2 et 3. L'Autriche renonce aux bénéfices des stipulations contenues dans les Traités de Bucarest et de Brest Litovsk et traités complémen-

taires. « Elle s'engage à transférer soit à la Roumanie, soit aux Principales Puissances alliées et associées, tous instruments monétaires, espèces, valeurs et instruments négociables ou produits qu'elle a reçus en exécution des traités susdits. » Dans l'hypothèse où ce transfert serait fait aux Principales Puissances, celles-ci emploieraient les valeurs ci-dessus, suivant des modalités qu'elles-mêmes détermineront ultérieurement.

Il faut rapprocher ces dispositions de celles de l'article 244, Partie X, Clauses financières (1), conformément au renvoi du paragraphe 2 de l'article 210. Il est évident qu'il y a une nuance entre les deux textes. L'article 210, paragraphe 2, parle de renonciation de l'Autriche, en ce qui la concerne, aux bénéfices des stipulations insérées dans les traités sus-visés : tandis que, selon le texte de l'article 244, l'Autriche déclare reconnaître comme étant sans effet ces mêmes traités. A notre avis, la mention de renonciation insérée au paragraphe 2, article 210, sert de préambule à la question de fonds dont il s'occupe, de même que le paragraphe 3, à savoir le transfert des valeurs aux Principales Puissances alliées et associées.

1. « L'Autriche déclare reconnaître comme étant sans effet tous les traités, conventions ou accords conclus par elle ou par l'ancienne monarchie austro-hongroise avec la Russie ou avec tout Etat ou gouvernement dont le territoire constituait antérieurement une partie de la Russie, ainsi qu'avec la Roumanie avant le 28 juillet 1914 ou depuis cette date, jusqu'à la mise en vigueur du présent Traité. »

La teneur de ces deux paragraphes vise une situation tout à fait différente de celle du paragraphe 1^{er}. Elle se réfère à l'annulation des Traités de Bucarest et de Brest Litowsk (1).

Cette annulation rétablit le *statu quo*; dans ce but une restitution *in integrum* aux parties dépossédées devenait nécessaire. Elle a été consacrée par l'article 210, qui proclame les droits de propriété souveraine, appartenant respectivement à la Roumanie et à la Russie, sur les valeurs à restituer par l'Autriche.

Le texte contient, d'autre part, deux dispositions particulières concernant ces deux pays :

1° La Roumanie a la faculté d'exiger de l'Autriche, que le transfert soit fait aux Principales Puissances alliées et associées : il peut, en effet, y avoir des circonstances où ce pays ait intérêt à procéder de cette

1. Nous croyons utile de rappeler ici dans quelle situation spéciale se trouve la Roumanie :

Le traité conclu par elle n'avait plus raison d'être; à la fin de la guerre il était impossible qu'il existât deux textes consacrant, pour les mêmes pays, deux résultats opposés. Dans ce cas, ou bien il convenait de considérer ces traités comme nuls, ou bien que l'un d'eux seulement soit reconnu valable. En l'espèce, c'est le Traité de Saint-Germain qui consacre la victoire des alliés et, en même temps, les conditions de la paix définitive. Mais en réalité, le traité de Bucarest ne pouvait même pas exister, parce qu'il était soumis à une condition résolutoire : le résultat final du conflit. La Roumanie était un des acteurs de ce conflit, en association et collaboration avec un groupe de Puissances; elle n'avait pas la capacité de conclure une paix qui ne portât la signature des autres alliés, auxquels elle est restée associée jusqu'à la fin de la guerre.

Au point de vue du droit international, enfin, le traité de Bucarest ne liait pas les parties; en effet, il n'a jamais été ratifié et d'autre part, la Roumanie a continué à faire acte de belligérant jusqu'à la conclusion de l'armistice du 3 novembre 1918.

manière, malgré les inconvénients qui en résulteraient au point de vue technique ou juridique.

L'accord s'est fait sur cette solution, parce qu'il n'était pas opportun, en l'espèce, d'établir une connexité entre les droits de la Roumanie, tels qu'ils résultent de l'article 210, et ses obligations envers les Principales Puissances alliées et associées, découlant des conventions spéciales.

2° Pour ce qui concerne la Russie, une faculté semblable à celle de la Roumanie ne pouvait pas lui être accordée, en raison de l'impossibilité où elle se trouvait momentanément d'en assurer l'exercice, s'il était nécessaire. En présence de cette situation, les Principales Puissances alliées et associées, auxquelles s'effectue le transfert, se sont chargées de la sauvegarde des droits de la Russie et de l'emploi de ses créances.

Mais le terme « transfert » inséré dans ces deux dispositions mérite une mise au point. En effet, les Traités de Bucarest et de Brest Litowsk étant inopérants, l'Autriche se reconnaît elle-même détentricice à titre précaire des biens et valeurs qu'elle s'est appropriée. La Roumanie et la Russie peuvent revendiquer ces biens en vertu de leur droit de propriété. Mais si le transfert se fait aux Principales Puissances alliées, ces dernières acquerront seulement un droit de possession à juste titre, découlant du Traité, et non la pleine propriété. Celle-ci, à la vérité, ne pour-

rait valablement être transmise que par les propriétaires eux-mêmes, savoir la Roumanie et la Russie. Or, le texte ne parle point d'un pareil transfert et, d'autre part, l'Autriche ne peut pas transmettre la propriété, puisqu'elle ne la possède pas.

A l'appui de cette opinion nous pouvons invoquer le texte de l'article 210, § 3, décidant que l'emploi des valeurs transférées ne sera fait qu'ultérieurement. Cela signifie que si on a reporté à une date future l'attribution en propriété, l'état actuel, de simple possession, ne subit aucun changement jusqu'à la réalisation de l'emploi (1).

C) Le dernier paragraphe de l'article 210 se réfère à la reconnaissance par l'Autriche :

des transferts d'or prévus à l'article 259, alinéa 5 du Traité de Versailles (2) ;

1. Une même renonciation, pour ce qui concerne l'Allemagne, est prévue dans le Traité de Versailles, à l'article 259, n° 6. Les dispositions de ce texte sont complétées par celles de l'article XIX (Clauses financières) de la Convention d'Armistice avec l'Allemagne, aux termes duquel :

« Pendant la durée de l'armistice, il ne sera rien distrait par l'ennemi des valeurs publiques pouvant servir aux alliés de gage pour le recouvrement des réparations.

« Restitution immédiate de l'encaisse de la Banque Nationale de Belgique et en général, remise immédiate de tous documents, espèces, valeurs (mobilières et fiduciaires, avec le matériel d'émission) touchant aux intérêts publics (et privés) dans les pays envahis.

« Restitution de l'or russe et roumain pris par les Allemands ou remis à eux.

« Cet or sera pris en charge par les Alliés jusqu'à la signature de la paix. » (*Livre jaune du Ministère d'Affaires étrangères, Documents*, 1918.

2. « L'Allemagne s'engage à transférer dans le délai d'un mois à

des transferts de créances visées à l'article 261 du même Traité (1). Considérons les effets de ces dispositions.

En ce qui concerne l'Allemagne, elle doit effectuer les deux opérations suivantes :

Restitution aux Principales Puissances, de l'or transféré à l'Allemagne ou à ses ressortissants « à titre de gage ou de collatéral à l'occasion des prêts faits par l'Allemagne ou ses ressortissants au gouvernement austro-hongrois »;

transfert aux Puissances alliées et associées de ses créances sur l'Autriche.

Après l'exécution de ces opérations, dont le contrôle est difficile, aucun lien de créancier à débiteur ne subsiste plus entre l'Allemagne et l'Autriche. D'autre part les ressortissants allemands, privés de leurs gages, deviennent simples créiteurs chirographaires de l'Autriche; ils acquièrent, en compensation, un droit de recours contre l'Etat allemand.

En ce qui concerne l'Autriche, le gouvernement donne le consentement nécessaire à la validité des

compter de la mise en vigueur du présent Traité, aux Principales Puissances alliées et associées toutes sommes en or transférées à l'Allemagne ou à ses ressortissants à titre de gage ou de collatéral, à l'occasion des prêts faits par l'Allemagne ou ses ressortissants au gouvernement austro-hongrois. »

1. « L'Allemagne s'engage à transférer aux Puissances alliées et associées toutes ses créances sur l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie et la Turquie, et notamment celles qui résultent ou résulteront pour elle de l'exécution des engagements qu'elle a pris envers ces Puissances pendant la guerre. »

deux opérations dont il s'agit. Il prend de ce fait une responsabilité déterminée, en premier lieu, par la proportion dans laquelle le pays a participé à la répartition des avances faites au gouvernement austro-hongrois. Mais l'obligation résultant de l'engagement à reconnaître les transferts d'or et de créances, présente un caractère personnel à l'Autriche.

Pour cette raison et tant qu'il n'y a pas de dispositions spéciales et expresses, cet engagement n'affecte pas les droits qui appartiennent, en l'espèce, aux ressortissants. Cette constatation s'applique particulièrement au cas de la Banque d'Autriche-Hongrie, qui a déposé presque tout son or en gage des prêts accordés au gouvernement austro-hongrois.

En résumé, la situation dans son ensemble, est la suivante :

L'article 210, § 4 reconnaît la dissociation du transfert des gages et des créances, découlant des articles 259, alinéa 5 et 261 du Traité de Versailles ; ce qui justement correspond au système de garanties institué par la Partie IX, Clauses financières du Traité de Saint-Germain. En effet :

a) Les créances transférées aux Puissances alliées et associées, jouissent du privilège général sur tous les biens et ressources de l'Autriche, conformément à l'article 197.

b) L'or de la Banque d'Autriche-Hongrie, qui est en quelque sorte un dépôt international des porteurs de

billets de banque, alliés, neutres ou anciens ennemis, *fait retour à la réserve métallique à laquelle il appartient*. Il n'y a aucune disposition dans le texte, qui affirme d'une manière expresse la saisie de l'or de la banque d'émission. La banque, elle-même, n'aurait pu consentir pareille aliénation de l'appoint le plus appréciable de son actif, parce que ses statuts s'y seraient opposés.

Il nous paraît donc nécessaire que les Principales Puissances alliées auxquelles cet or est transféré, doivent dans le plus court délai, lui rendre la destination indiquée plus haut, étant donné que la Banque est entrée en liquidation le lendemain de la mise en vigueur du Traité (1).

2. — *Substitutions*

19. Parmi les droits reconnus aux Puissances alliées et associées dans la Partie IX, Clauses financières, se trouvent ceux consacrés par l'article 209 et qui se rapportent, plutôt, à la souveraineté extérieure de l'Autriche, qu'à la situation juridique de certains biens appartenant à cet État.

En effet, d'après les termes de ce texte, l'Autriche renonce, tant pour elle-même qu'au nom de ses ressortissants, à toute représentation en participation dans

1. On trouve une évaluation de l'or ainsi exporté, dans le Rapport à la Commission du budget de la Chambre des députés, session 1919, par M. Louis Marin.

le contrôle ou la gérance de tout organisme financier et économique de caractère international. Cette renonciation est soumise aux deux conditions suivantes :

a) Les organismes ci-dessus doivent fonctionner soit dans les Etats alliés, y compris l'ancien Empire Russe, soit dans les anciens Etats ennemis, soit enfin dans les possessions et dépendances de ces divers pays.

b) La renonciation ne vise que les droits de l'Autriche, tels qu'ils résultent des traités, conventions ou accords existant à la mise en vigueur du Traité de Saint-Germain.

Mais le texte ne prévoit pas quel est le bénéficiaire de la renonciation de l'Autriche. Ce qui signifie, à notre avis, que ce n'est pas une élimination pure et simple de l'Autriche, mais la possibilité de sa substitution éventuelle par un des Etats cessionnaires de territoires.

SECTION III

Acquisitions de biens et propriétés

§ 1. — Biens de l'Etat

20. La plupart des acquisitions de biens et propriétés par les Alliés dérive des annexions de territoires qu'ils ont opérées.

Celles-ci entraînent le démembrement et le change-

ment de l'ancienne souveraineté, au profit des Etats cessionnaires (1). La transformation de souveraineté en une autorité nouvelle, s'exerçant sur les territoires cédés et leurs habitants, constitue l'effet fondamental des annexions du Traité de Saint-Germain ; en raison de son établissement, elle nécessite la réglementation juridique générale des rapports, découlant de la situation de fait créé, soit entre les Etats contractants, soit entre les ressortissants des deux parties, soit entre ressortissants et Etats respectifs.

Parmi ces matières, nous avons à examiner celle qui intéresse le sujet de cette section, c'est-à-dire les conséquences qui découlent de la modification de souveraineté pour le régime des biens, considérés soit comme accessoires de la souveraineté, soit comme propriétés de l'Etat, et situés ou non sur les territoires annexés. Nous aurons, également, à nous demander quelles sont les parties entre lesquelles s'opèrent la transmission et l'acquisition de ces biens, lesquels parmi ceux-ci sont soumis aux dispositions du Traité, quelle est la discipline juridique servant à les déterminer, à les classer et à leur fournir le juste titre du transfert effectué. C'est, en somme, un ensemble étendu, varié, de principes appartenant au droit des gens et au droit public. Il faut noter encore, que ces principes doivent être appliqués au Traité de

1. F. de Martens, *op. cit.*, p. 376, § 69.

Saint-Germain, en tenant compte des considérations suivantes :

L'Autriche faisait partie d'une association d'Etats, personne du droit des gens ; en cette qualité, elle possédait des biens communs ;

Les clauses concernant la répartition du patrimoine de l'ancien Etat autrichien sur les territoires cédés, doivent comprendre des dispositions justes et uniformes, pour chacun des Etats auxquels ces territoires ont été transférés.

21. Il n'y a dans le Traité de Saint-Germain, qu'un seul texte consacré à la question des biens exposée ci-dessus : c'est l'article 208, sans aucune annexe. Il est vrai que dans divers autres articles, que nous avons cités à la section II, chapitre I, on trouve des stipulations concernant le transfert des propriétés de l'Autriche situées dans les Etats signataires du Traité, non cessionnaires de territoires. Mais ces acquisitions sont la conséquence directe du droit de guerre ; elles pourraient ne pas avoir lieu, contrairement à celles qui proviennent de l'annexion, et constituent l'attribut naturel de la nouvelle souveraineté des territoires cédés.

Par la suite, dans l'interprétation de l'article 208, qui est le texte principal auquel s'applique notre étude, il est utile dès l'abord, d'indiquer la doctrine essentielle qui devait inspirer les dispositions de ce texte.

Dès que le changement de souveraineté est accompli, le principe de l'acquisition générale des biens de l'Etat cédant se pose (1). Cette acquisition présente un double caractère : elle apparaît pour certains biens nécessaire et inévitable ; pour d'autres, elle semble, tout en étant indispensable en principe, ne pas s'imposer avec tant de rigueur. Le premier caractère s'applique aux biens du domaine public, qui constituent le moyen indispensable à l'exercice de la souveraineté nationale (2) ; le second vise les biens du domaine privé (3). Si ces biens font défaut, il résulte un appauvrissement plus ou moins grand des ressources de l'Etat, qui peut avoir une influence sur son développement, mais ne porte pas atteinte à la vie sociale même et au fonctionnement de l'Etat (4).

Il est de première nécessité de rechercher dans l'interprétation de l'article 208, en quelle mesure ce principe a été appliqué en fait (5).

1. Hefter, *le Droit International de l'Europe*, p. 438-2°; Bluntschli, *op. cit.*, § 47, 55.

2. Sur la distinction entre le domaine public et le domaine privé. Voir H. Berthélemy, *Traité élémentaire de Droit administratif*, p. 404 et suiv.; G. Jèze, *Eléments de droit public et administratif*, p. 167 et suiv.

3. Sur le caractère économique de la différence des deux domaines. Voir F. Nitti, *op. cit.*, p. 287 et s.; Graziani, *Istituzioni di Scienza delle finanze*, p. 201.

4. F. de Martens, *op. cit.*, p. 376 et 369.

5. M. A. Pillet, *Recherche sur les droits fondamentaux des Etats*, p. 53, à propos des possessions territoriales : « Sur ce terrain encore, les intérêts publics des divers Etats sont identiques, et leur besogne commune doit être d'établir, d'un parfait accord, sur l'acquisition territoriale des règles simples, claires, respectueuses des préceptes de la justice. »

22. Déterminons d'abord, quels sont les sujets de droit que concerne l'acquisition de biens, et leurs positions respectives.

En vue de saisir le sens exact du premier alinéa de l'article 208, réunissons ce texte à celui de la fin du préambule du Traité :

« Les Hautes Parties contractantes..... ont convenu des dispositions suivantes :... Les Etats auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise a été transféré ou qui sont nés du démembrement de cette monarchie, acquerront tous biens et propriétés appartenant au gouvernement autrichien, ancien ou actuel, et situés sur leurs territoires respectifs. »

De ce rapprochement il résulte, en premier lieu, que les Etats ci-dessus sont les sujets du droit d'acquisition ; le texte omet toutefois, d'indiquer les parties dessaisies de leurs propriétés. Mais cette acquisition doit être considérée comme ayant un caractère général et nécessaire ; elle comprend donc l'acquisition du domaine public, dérivant de l'imperium même, et celle des biens privés de l'Etat, qu'elle résulte ou non des termes du Traité. Il est à remarquer que le texte ne fait pas de distinction, sur ce point, entre les Etats auxquels des territoires ont été transférés et ceux qui sont nés de ce démembrement.

La deuxième constatation concerne la situation des autres Etats signataires du Traité. Considérons d'abord l'Autriche. Il ressort des textes ci-dessus,

que son engagement consiste seulement à reconnaître, avec les autres contractants, le droit d'acquisition. Personnellement, elle n'entre pas dans la catégorie des Etats acquéreurs de biens, parce qu'elle n'est pas un Etat né du démembrement de la monarchie. C'est le texte qui semble l'entendre implicitement, lorsqu'il laisse au gouvernement autrichien actuel la disponibilité de ses propriétés situées en dehors des territoires cédés; d'ailleurs, en fait, les biens restés propriétés de l'Autriche ne sont pas évalués et leur montant n'est pas porté au compte des réparations.

Mais pourquoi le texte de l'article 208, qui devait définir exactement le rôle de l'Autriche, en'spécifiant qu'elle s'engage à reconnaître (1) — comme il est fait dans diverses autres occasions — les transferts intervenus, utilise-t-il l'expression : « Les Etats... acquerront... », qui ne fait pas mention de ce rôle ?

Ce manque de précision nous amène à nous demander si l'Autriche est placée, à ce point de vue, dans la même situation que les autres Puissances qui ne bénéficient pas de l'acquisition, — ce qui serait contraire à la réalité ; ou, si on l'a considérée comme n'ayant pas la qualité de partie cédante, ou, si, de toute façon, sa désignation a été jugée inutile.

En ce qui concerne la qualité de l'Autriche, le texte nous offre lui-même un argument : il distingue en

1. Ou à céder directement : « l'Autriche cède à... » (art. 115, al. 1).

effet, entre les biens du gouvernement autrichien ancien et actuel. Il en résulte qu'il ne s'agit pas d'un droit de propriété continu, sur les mêmes biens, pouvant être exercé par le gouvernement de l'Autriche, telle qu'elle existe dans ses limites actuelles. Un texte consacrant expressément ce privilège serait nécessaire, puisqu'elle n'a qu'un droit proportionnel dans le partage des biens, égal à celui des autres Etats.

D'autre part, on conçoit qu'on ait envisagé la désignation de l'Autriche, par le texte, comme inutile, même pour les propriétés lui appartenant, puisque l'acquisition des biens est, en effet, une conséquence inévitable, en droit public interne, de l'annexion.

Il resterait enfin une dernière hypothèse, se rattachant à la sphère de la souveraineté intérieure de l'Etat cessionnaire.

Les biens et propriétés appartiennent aux territoires annexés et non pas à l'Etat démembré, qui, par conséquent, n'a pas le droit d'en opérer le transfert. Ces territoires constitueraient — au point de vue juridique — des *fragments d'Etat*, qui acquièrent une souveraineté nouvelle (1). Celle-ci s'étend sur l'uni-

1. G. May, *Traité de Francfort*, p. 135 :

« Ne s'est-il pas établi une sorte d'échange d'influences entre le sol et ceux qui l'habitent, en sorte que s'il est vrai qu'ils dépendent du sol, celui-ci, façonné, exploité, rendu productif, plus apte à la civilisation grâce à eux, est devenu en quelque manière une partie intégrante de leur être et dépend d'eux à son tour? N'ont-ils pas dès lors acquis le droit de se considérer non comme une masse amorphe d'individualités isolées, mais comme formant un tout

versalité des biens qui leur revient par suite de la répartition du patrimoine de l'Etat d'origine (1). C'est à l'Etat annexant, ou par une assemblée commune s'il s'agit d'un nouvel Etat, qu'appartient de régler les rapports juridiques en présence.

Cette formule pourrait s'appliquer non seulement à un démembrement total, mais à un autre plus ou moins étendu. Il n'y aurait lieu qu'à l'ajustement nécessaire du quantum des valeurs, en vue d'effectuer dans une proportion juste, le partage du patrimoine.

Quoiqu'il semble que ce ne soit pas là une solution consacrée par le Traité, celui-ci contient toutefois, dans les Clauses financières, un ensemble de dispositions qui prennent le territoire pour base de la répartition patrimoniale (biens, dette publique gagée, billets de la Banque d'Autriche-Hongrie). Il était, en effet, impossible d'ignorer les relations

homogène, un groupement collectif ayant, en somme, figure d'Etat ? Et, si par les hasards de la politique, ce groupe d'hommes vient à être séparé d'une collectivité plus grande, à laquelle il avait été jusque-là associé, ne peut-on pas dire que cette séparation a donné naissance à un agrégat politique devenu subitement autonome, doué de tous les organes vitaux essentiels à l'existence d'un Etat souverain et qui ne demande qu'à subsister d'une vie propre ? Il semble donc qu'un autre Etat ne peut s'emparer de cet Etat naissant, qu'après s'être fait céder la souveraineté par ceux qui l'avaient virtuellement avant lui, alors même qu'ils n'avaient pas encore eu le temps de l'exercer, par ceux qui, ne fût-ce qu'un jour, étaient les seuls maîtres légitimes, c'est-à-dire par les habitants. »

Voir aussi Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, n° 59, p. 166, note 12.

1. Esmein, *op. cit.*, p. 2 a) et 3 c).

directes qui subsistent entre le territoire, avec le groupe humain qui l'occupe, et la fortune de l'Etat qui s'y trouve.

En ce qui concerne la situation des Etats signataires mais non cessionnaires, elle est, certainement, déterminée par la destination donnée aux paiements à faire par les Etats annexants, à titre de remboursement de la valeur des biens qu'ils ont acquis (1).

23. L'objet du droit d'acquisition par les Etats cessionnaires est constitué par « tous les biens et propriétés appartenant au gouvernement autrichien, ancien ou actuel, et situés sur leurs territoires respectifs ». Dans ce sens, les biens et propriétés seront considérés comme comprenant : « les biens appartenant à l'ancien Empire d'Autriche et les intérêts de cet Empire dans les biens qui appartenaient en commun à la monarchie austro-hongroise, ainsi que toutes les propriétés de la Couronne et que les biens privés de l'ancienne famille souveraine de l'Autriche-Hongrie » (2) ; enfin, une part des biens immobiliers de toute nature, en Bosnie-Herzégovine, payés 2.500.000 livres turques, le 26 février 1909, au gouvernement ottoman.

Pour ce qui a trait à l'acquisition des biens et pro-

1. Passés au compte des réparations de l'Autriche.

2. « Ces Etats ne pourront toutefois élever aucune prétention sur les biens et propriétés du gouvernement ancien ou actuel de l'Autriche, situés en dehors de leurs territoires respectifs. » Art. 208, al. 3.

priétés des provinces et communes, le texte ne contient aucune disposition formelle ; il se borne seulement à énumérer ces biens parmi les transferts sans paiements.

1^o Par le premier principe qu'il a adopté en ce qui concerne la répartition, le Traité considère les biens situés sur chacun des territoires annexés, comme une fraction du patrimoine général de l'ancien Empire. Cette fraction, indépendante en soi et constituant une universalité de biens, est acquise dans l'état de fait où elle se trouve sur ce territoire.

Il en résulte que par l'application de ce principe, qui laisse de côté par exemple les biens extraterritoriaux, la notion du patrimoine général de l'Etat, montrée par nous comme nécessaire, se trouve exclue.

Le Traité institue donc, comme base de la répartition, la territorialité des biens. Mais la doctrine moderne ajoute au facteur territoire, celui de population, en tant que productrice de richesses privées et de ressources publiques. Il existe en effet — au moins en ce qui concerne les unités géographiques se suffisant à elles-mêmes — une dépendance directe entre le rendement des impôts fournis par la population, les revenus privés de l'Etat, d'une part, et, de l'autre, la somme des biens que l'Etat administre sur ces territoires.

Mais, dans le cas où un Etat, formé de régions ethnographiques ou économiques différentes, est

obligé de faire à divers autres Etats des cessions constituant un véritable démembrement, la répartition du patrimoine est assurément plus complexe. En effet, le patrimoine administré par l'Etat n'est pas nécessairement réparti d'une façon égale sur le territoire du pays. Une compensation doit alors s'ensuivre, de manière qu'aucune injustice ne soit commise au détriment de chacune des portions de territoire, détachées ou restées indépendantes. Cette opération nécessite un examen détaillé de chaque catégorie d'éléments du patrimoine en cause, depuis leur origine jusqu'à la forme actuelle. Cette étude s'applique donc à des facteurs aussi différents que nombreux. On ne découvre pas dans le Traité des dispositions, qui sauraient expliquer pourquoi on n'a pas adopté les principes de la doctrine en cette matière, d'autant plus qu'ils ont été appliqués par ce Traité lui-même à la répartition de la dette publique non gagée, établie sur la base de la moyenne des impôts afférente aux territoires respectifs.

Or, si nous supposons que le capital obtenu par l'emprunt public a été incorporé, pour la majeure partie, dans le patrimoine de l'Etat, il s'ensuit que la base de répartition de la dette et celle des biens et propriétés s'influencent réciproquement.

Le domaine d'application du principe de la territorialité des biens s'étend aussi aux autres Etats signataires du Traité, tels que la Chine, le Siam, l'Egypte

et le Maroc — protectorats de l'Angleterre et de la France — qui acquièrent à titre gratuit les biens autrichiens, désignés à l'alinéa 2 de l'article 208, situés sur leur territoire (1).

D'autre part, ce principe subit d'importantes dérogations. En dehors des restitutions et des réparations que l'Autriche doit fournir, son actif est l'objet de prélèvements qui ne sont pas motivés par la territorialité des biens auxquels ils s'appliquent. Tel est le cas de la partie du matériel livré, ou à livrer, aux Puissances alliées et associées et qui en raison de son caractère non militaire est évalué et porté au crédit de l'Autriche (art. 141, 148, 199).

Dans l'hypothèse où ce matériel serait situé sur un territoire annexé, il y aurait évidemment dérogation au principe de la territorialité des biens, et nous pouvons nous demander d'après quelles règles il conviendra d'effectuer le partage de ces biens.

Tel est encore le cas dont s'occupe l'article 300, d'après lequel l'Autriche cède aux Puissances alliées et associées une partie des remorqueurs et des bateaux demeurant immatriculés dans les ports du Danube. Une commission formée des représentants des Etats-Unis d'Amérique, de l'Empire Britannique, de la France et de l'Italie, est investie du contrôle des navires, jusqu'à la répartition définitive. Or, quel que

1. A cause, probablement, des difficultés qu'aurait présentées une propriété indivise des Etats cessionnaires.

soit le mode de répartition employé, il est certain que le principe de la territorialité des biens ne trouvera pas son application intégrale, puisque des Puissances non annexantes participeront également au partage.

En dehors de ces cas particuliers, l'acquisition basée sur le principe de la territorialité des biens est une conséquence de la souveraineté intérieure de l'Etat, s'étendant sur les territoires annexés. C'est pour cette raison que l'alinéa 3 de l'article 208 défend aux Etats d'élever des prétentions sur les biens et propriétés situés en dehors de leurs frontières.

Cette limitation, qui se justifie uniquement par l'effet de la souveraineté intérieure, ne met pas d'obstacles aux droits appartenant soit en propre aux territoires annexés, soit aux Etats cessionnaires, qui, considérés comme Puissances alliées et associées, participent à tous autres partages de biens prévus spécialement, au Traité. Quant à l'Autriche, la même restriction, dépendant de la souveraineté intérieure, lui doit être imposée ; elle ne peut avoir aucune prétention sur les biens se trouvant dans les autres Etats ; elle est d'ailleurs particulièrement favorisée, du fait qu'elle conserve la part la plus importante des biens ayant servi à l'administration de l'ancien Empire et de la monarchie austro-hongroise.

Ce qui précède met encore en lumière l'importance que présente, en droit international, le principe de l'acquisition des biens selon leur situation territo-

riale. La souveraineté de l'Etat se trouve influencée, ainsi qu'en témoigne la situation de l'Autriche et de la Tchéco-Slovaquie, qui, par suite des dispositions spéciales inscrites dans le Traité, ont pu obtenir le libre accès à la mer Adriatique (art. 311 et 322).

Mais le même principe de territorialité n'a pas moins d'importance en ce qui concerne la souveraineté intérieure. En effet, l'acquisition de la nouvelle souveraineté, du fait de l'annexion, comprend *de plein droit* la gérance du domaine public, domaine qui lui est indispensable à son exercice et en constitue l'attribut. Il est formé par certaines portions du territoire national et par certains biens destinés — par leur nature même (1) et par la volonté de la loi — au fonctionnement des services publics de l'Etat (2). Il

1. O. Mayer, *Le Droit administratif allemand*, t. 3, p. 87.

2. Hefter, *op. cit.*, p. 65 § 26; Cabouat, *op. cit.*, p. 170-169; Sclosse, *op. cit.*, p. 175; Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2478, p. 399; Bonfils, *op. cit.*, n° 229-230, p. 122; F. de Martens, *op. cit.*, p. 369 et 376:

« 2° Le domaine public. Il hérite du droit de disposer de ce domaine. Il peut agir comme il l'entend, selon ses intérêts et son profit. Le droit s'étend à tout ce qui concerne les besoins de l'Etat, par exemple aux dépôts d'armes, aux munitions de guerre, etc.;

3° Les richesses du fisc. Il peut en disposer entièrement. L'argent, les forêts, les terres et en général tous les biens mobiliers et immobiliers du Trésor deviennent sa propriété ». Exemple: le royaume de Sardaigne annexant les autres Etats italiens, en 1860.

Pradier Fodéré, *op. cit.*, t. I, n° 162, p. 178, recommande les principes suivants:

Les immeubles destinés à des buts publics, tels que les routes, les places, routes, ports, tombent sans dédommagement, en partage à l'Etat avec lequel ils sont réunis par leur situation. De même pour les établissements publics, les fondations pieuses, les hospices et autres institutions de la même nature.

Les vaisseaux de guerre, armes, équipements, munitions sont

est, de ce fait, inaliénable, imprescriptible, et bénéficie du régime juridique spécial qui lui est dû.

La situation du domaine public se distingue donc nettement de celle des autres biens territoriaux.

Ceci explique fort bien pourquoi le Traité est si bref sur cette question. D'autre part, pour désigner les biens à acquérir, le texte emploie dans le premier alinéa de l'article 208, les termes « biens appartenant au gouvernement autrichien » ; en conséquence, il sépare l'acquisition des biens privés de l'Etat, seuls « appartenant » à celui-ci, de la gérance du domaine public (1). Cette dernière accompagne la souveraineté nouvelle, mais il ne s'agit pas d'une acquisition à titre gratuit ou

repartis en proportion de la population, car ils sont réglés d'ordinaire d'après le nombre des habitants.

Les biens du domaine privé, numéraire des caisses publiques sont considérés comme formant une masse commune et partagés proportionnellement à la population des Etats remplaçants.

Pour cette dernière hypothèse voir *Bluntschli*, § 58, *op. cit.*

1. La majorité de la doctrine est, en ce qui concerne les droits de l'Etat sur le domaine public, dans ce sens. Voir *Planiol. Dr. civil.*, 6^e éd., t. I, 3.045, p. 971.

« La confusion qu'à si longtemps régné au XIX^e siècle sur la constitution respective du domaine public et du domaine de de l'Etat, a fort embarrassé les interprètes quand ils se sont demandés à qui appartenaient les biens domaniaux. Peu à peu, et non sans peine, ils sont arrivés à reconnaître que sur les biens du domaine public l'Etat n'a pas un véritable *domaine de propriété* qu'il n'exerce sur eux qu'une sorte de *surintendance*, c'est-à-dire une fonction de garde et de surveillance (Ducrocq, *Cours de Droit administratif*, 6^e éd., t. II, n^o 910). C'était déjà l'avis des anciens auteurs, que ne gênait pas la confusion commise en 1790 et en 1804, et qui puisaient directement leurs idées dans les textes romains, dont la clarté est indiscutable ».

Dans le même sens Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 7^e éd., p. 415; Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 9^e éd., p. 716 et suiv.

onéreux ; en effet, l'annexion de par le traité, et qui est la cause juridique du changement intervenu, doit trouver sa justification dans le libre consentement des populations respectives et non dans une clause de rachat ou de libéralité, visant les biens indispensables à l'existence commune sur ces territoires.

En vue de l'application du principe de la territorialité, le Traité prévoit, à l'article 93, l'obligation pour l'Autriche de remettre « les archives, registres, plans, titres et documents de toute nature appartenant aux administrations civile, militaire, financière, et judiciaire ou autres des territoires cédés » (1). Deux conditions sont nécessaires :

a) La remise se fera sans délai aux « Gouvernements alliés ou associés intéressés ».

b) Au cas où les documents ci-dessus intéresseraient également les administrations autrichiennes, l'Autriche s'engage à en donner communication, sous condition de réciprocité.

Par ce moyen, les Etats intéressés auront la possibilité d'opérer en toute connaissance de cause, une discrimination des biens de l'Autriche, de séparer parmi ceux-ci les biens publics des biens privés, de permettre l'établissement d'un inventaire de ces derniers, certifié par l'Autriche (2).

1. Voir aussi l'article 15 des Traités de Zurich, 10 nov. 1859; article 18 du Traité de Vienne, 3 octobre 1866; Traité de Versailles, article 39.

2. La question de savoir si un titre en bonne forme, de propriété

24. Le Traité devait s'occuper nécessairement, d'une seconde catégorie de biens : les biens communs à l'Autriche et à la Hongrie; il en fait mention en ces termes, à l'alinéa 2. de l'article 208: « ... les biens et les propriétés du Gouvernement autrichien ancien ou actuel seront considérés comme comprenant... et les intérêts de cet Empire dans les biens qui appartenaient en commun à la monarchie austro-hongroise... »

Dans cette circonstance une question principale se posait, celle touchant l'existence de la personnalité civile de l'ancienne monarchie. Sur ce point, le Traité ne précise pas sa manière de voir; ainsi, pour l'actif, le texte parle tantôt de « biens qui appartenaient en commun à la monarchie austro-hongroise », tantôt de « propriétés de l'ancienne monarchie austro-hongroise » (1); quant au passif, il résulterait du premier alinéa de l'annexe à l'article 203 qu'il n'y a pas de dette publique commune, la Hongrie ayant pris à sa

de ces biens est nécessaire, a été résolue par l'affirmative, en matière de biens des ressortissants autrichiens acquis par les Puissances alliées et associées, dans le cas prévu à l'annexe III, par. 4, partie VIII :

« Afin de fournir des titres de propriété pour chacun des navires remis comme ci-dessus, le gouvernement autrichien :

a) Remettra pour chaque navire à la Commission des réparations, suivant sa demande, un acte de vente ou tout autre titre de propriété établissant le transfert à la dite Commission de la pleine propriété du navire, libre de tous privilèges, hypothèses et charges quelconques. »

1. Rappelons à ce sujet que le Traité avec la Hongrie emploie, à l'article 191. l'expression « biens indivis ».

charge une partie de la dette générale de l'Autriche-Hongrie (1).

Plusieurs conséquences découlent du texte de l'alinéa 2, article 208. Bornons-nous à remarquer les deux suivantes : il ressort, tout d'abord, de ces dispositions, que la répartition des biens communs entre les anciens associés n'était pas encore effectuée au moment de la conclusion du Traité. Toutefois, les Etats qui sont parties contractantes dans les Traités de Saint-Germain et de Trianon, deviennent, dès ce moment, acquéreurs des biens communs, en vertu du principe de la territorialité appliqué par les deux Traités.

En second lieu, si l'Autriche demeure en principe propriétaire de tous biens situés sur son territoire, sans être tenue de rembourser leur valeur à la Commission des réparations, par contre, en ce qui concerne spécialement les biens communs, elle n'a droit qu'à sa part. Le texte ne lui permet pas d'acquérir sans indemnité, les « intérêts » de l'ancien associé dans ces biens. Ce règlement est assuré, le cas échéant, par la Commission des réparations.

3: Le Traité fait figurer dans une troisième catégorie de biens à acquérir, toutes les propriétés de la

1. Parmi les plus importants des biens communs se trouve le matériel de guerre ; il représente une valeur considérable. Il sera indispensable de tenir compte de la répartition de ce matériel faite à l'époque de l'armistice.

Voir pour la quote part dans les affaires communes Dr Gustave Lippert, *Das Internationale Finanzrecht*, p. 806, § 73, *Das österreichisch-ungarische Reichsbudgetrecht*.

Couronne et les biens privés de l'ancienne famille souveraine de l'Autriche-Hongrie, situés sur les territoires des Etats respectifs.

Les propriétés de la Couronne sont considérés par la doctrine, comme des dépendances du domaine public, donc, comme celui-ci, un attribut de la souveraineté nouvelle résultant de l'annexion (1).

En ce qui concerne les biens privés de l'ancienne famille souveraine, il conviendra qu'on recherche quels sont les membres de cette famille et de déterminer les biens qui leur appartiennent. L'acquisition par les Etats annexants ou nés du démembrement de l'Empire se fera en vertu du même principe de la territorialité, consacré par l'article 208.

Ces biens seront évalués, mais le montant, au lieu d'être versé directement aux propriétaires par les Etats acquéreurs, est porté au crédit du compte des réparations dues par l'Autriche. Le gouvernement actuel de l'Autriche, devenu débiteur à l'égard des anciens propriétaires, contracte de ce fait une sorte de prêt, en vue de obligations imposées par le Traité; mais il pourrait encore considérer cette opération comme une expropriation pour laquelle il ne devrait aucune indemnité. Elle se ferait au seul profit de l'Au-

1. Un exemple spécial c'est l'article 8, alinéa premier et dernier, du Traité de Paris du 10 décembre 1898 entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Espagne.

Voir aussi Delosse, p. 178; Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2481, p. 401 avec la jurisprudence de la Cour de cassation de Paris; Bonfils, *op. cit.*, n° 229, p. 121.

triche, comme si l'ancienne Maison impériale n'avait régné que sur que les territoires actuels de l'Autriche.

La dernière catégorie de biens dont s'occupe l'article 208, comprend les biens individis immeubles de toute nature, de la monarchie austro-hongroise en Bosnie-Herzégovine, à savoir ceux pour lesquels l'ancien gouvernement a payé, en 1909, 2.500.000 livres turques au gouvernement ottoman (1).

Mais cette fois, la part revenant à l'Autriche ou à la Hongrie est déterminée ; elle sera proportionnée à la contribution supportée par chacune d'entre elles dans le dit paiement (2). Toutefois, en tenant compte que la province Bosnie-Hezégovine tout entière soit annexée à un seul Etat participant aux deux Traités, de Saint-Germain et de Trianon, il est évident que la question de la réparation des biens communs ne se poserait plus.

25. Dans l'alinéa 4 de l'article 208, le Traité introduit une nouvelle cause juridique de l'acquisition des biens, à côté de celle de l'annexion, en décidant que

1. Article 5 de l'Accord Austro-turc : « Une décision arbitrale ayant constaté de plus que d'après le code foncier ottoman, l'Etat ottoman possédait en Bosnie Herzégovine des biens immeubles de diverses natures, le gouvernement commun d'Autriche-Hongrie s'engage à payer à Constantinople dans un délai de quinze jours qui suivront la ratification du présent protocole, au gouvernement ottoman une somme de deux et demi millions de livres turques en or comme contrevaieur de ces biens immeubles ».

2. Cette disposition pouvait être traduite en chiffres par le Traité même, puisque les données nécessaires étaient connues.

les biens et propriétés transférées aux différents Etats seront évalués par la Commission des réparations, pour que le montant en soit porté au débit de l'Etat acquéreur :

« La valeur des biens et propriétés acquis par les différents Etats, l'Autriche exceptée, sera fixée par la Commission des réparations pour être portée au début de l'Etat acquéreur et au crédit de l'Autriche, à valoir sur les sommes dues au titre de réparations ».

La Commission aura à fixer la valeur et non pas le prix ; car on n'est pas en face d'un contrat de vente du droit positif. En l'absence de la formule souvent employée dans le Traité « d'après tels principes qu'elle jugera équitables », la Commission pourra utiliser comme principal élément d'appréciation, le coût de production ou d'achat. En l'espèce, ceux-ci donnent la possibilité d'une mesure intrinsèque de la valeur de ces biens, indépendante du but dans lequel elle est faite.

Quelle que soit la base de fixation, la valeur donnée ne pouvait pas être définitive ; elle devait subir des réductions indispensables et logiques. Le texte prévoit les suivantes :

a) « La Commission des réparations devra également déduire de la valeur des propriétés publiques ainsi acquises, une somme proportionnée à la contribution en espèces, en terre ou en matériel, fournie directement à l'occasion de ces propriétés par des pro-

vinces, communes ou autres autorités locales autonomes ».

Le texte sépare donc le patrimoine de l'Etat de celui appartenant — malgré son incorporation — aux provinces, communes ou autorités locales, ce qui est, d'ailleurs, logique, car leurs biens sont transférés sans paiement.

Mais il faut tenir compte des difficultés que l'on rencontre, tant pour la preuve, que pour le calcul du montant des déductions à faire, d'autant plus que le texte ne les limite pas.

Nous ne pouvons manquer d'observer que l'expression « propriétés publiques sont acquises » ne vise pas le domaine public. En effet, le texte ne proclame nulle part le principe de l'acquisition du domaine public. Si il l'avait voulu, il aurait dû le faire, parce que la doctrine et la coutume en matière considèrent ce domaine comme un accessoire de la nouvelle souveraineté produite par l'annexion. Comment peut-on sous-entendre que l'adoption d'un principe si important, puisse résulter d'une expression employée à l'occasion d'un sujet spécial et particulier, tel que les biens provinciaux, communaux ou des autorités locales autonomes ?

b) Conformément à l'alinéa 5, il faut distraire de la valeur de ces biens, comme il était d'ailleurs légitime, la part de la dette non gagée de l'ancien gouvernement, correspondant à des dépenses faites sur les

biens et propriétés acquises, et qui est mise à la charge de l'Etat acquéreur.

Ces dépenses doivent être entendues dans un sens large, comprenant par exemple la création des biens meubles ou immeubles, les frais d'administration, etc.

Il est à remarquer que, cette fois, la Commission ne fait qu'émettre une opinion sur la valeur à déduire, basée sur les principes jugés par elle équitables. Le montant de cette déduction est établi en accord avec les intéressés.

26. Le montant total des valeurs définitivement fixé, représente pour les différents Etats acquéreurs, une dette trop importante pour qu'elle puisse être acquittée en numéraire ou en matériel, soit immédiatement, soit dans un court délai, même au cas où le Traité l'aurait exigé.

L'ouverture d'un compte spécial à cette opération s'imposait ; ceci a été prévu par le Traité et l'inscription de la somme due, au débit de ce compte, se justifie par un double motif : d'une part, en vue de faciliter largement le paiement à des époques successives ; d'autre part, afin d'établir quel sera le solde débiteur définitif, au moment du paiement : en effet, le compte de chaque Etat doit être crédité de la côte en réparations à lui dues, en sa qualité de belligérant contre l'Autriche-Hongrie (1).

1. La compensation entre ce crédit et la somme portée au débit est non seulement justifiée en droit, mais encore nécessaire en pratique.

Mais si nous nous en tenons au titre de son compte : « Royaume (République)... Sommes dues pour *acquisition* de biens », ce même Etat devrait être nécessairement crédité du montant de la dette publique qui lui reste en charge, au moment de la mise en vigueur du Traité. N'est-il pas juste et équitable — dans cette hypothèse — que l'Etat acquéreur ne rembourse que la seule différence entre la valeur des biens et celle des charges qui les grèvent ? Quelle raison y aurait-il d'envisager séparément, en cette circonstance, les deux éléments du patrimoine de l'Etat ? S'il en était ainsi, ce ne serait pas la valeur des biens qu'on payerait, mais cette valeur *plus* les charges. Cela équivaldrait à effectuer le paiement d'une valeur double que la valeur réelle, et constituerait, en fait, une contribution de guerre, imposée dans des conditions iniques, aux Etats victorieux.

Si nous nous référons sur ce point au Traité, nous constatons qu'il nous apporte la solution suivante :

D'abord, il admet le principe de la déduction, mais limite celle-ci à la dette de l'ancien gouvernement autrichien, représentant les dépenses faites sur les biens et propriétés acquises.

Ceci est arbitraire. En effet, on ne peut pas séparer, dans la formation des biens, l'élément impôt-revenu de l'élément emprunt. Ils se confondent. Or, le reliquat de dette, qui représente des dépenses générales de l'Etat, est lui aussi incorporé, de ce fait, dans la

valeur des biens et propriétés publiques. Le paiement de cette valeur ainsi augmentée constituerait pour la population, en ce qui concerne la portion correspondante au reliquat de dette, un véritable rachat du droit à la vie, car c'est grâce à ces dépenses que cette population a pû subsister, en société, jusqu'à ce moment.

Le Traité décide ensuite, que la valeur des biens à rembourser sera portée au crédit du compte de l'Autriche. Celle-ci paraît donc considérée, en droit, comme créancière, ce que nous avons montré comme douteux (N° 22). D'autre part, l'inscription se fait sous la condition « à valoir sur les sommes dues à titre de réparations » ; cela signifie que les réparations dues par l'Autriche actuelle, en vertu de sa responsabilité principale dans la guerre, sont payées en réalité par les Etats cessionnaires de territoires. C'est ainsi que, non seulement la population délivrée, mais encore celle de l'Etat annexant auront à supporter la charge qui, selon la logique la plus élémentaire, incombait naturellement à l'Autriche actuelle.

Ainsi, la *situation financière de l'Autriche-nation vaincue se trouve grevée, par le Traité, des mêmes charges que celle des pays victorieux*. En vérité, la République d'Autriche doit payer des réparations, mais elle ne doit aucun remboursement à titre d'acquisition de biens ; les Etats victorieux ne doivent pas, formellement, des réparations, mais sont tenus

au paiement des biens acquis, ce qui équivaut, pour chacun d'eux, à assumer la charge d'une partie des réparations.

27. Une formule absolue, sans exception, est rare dans le Traité de Saint-Germain. Les dispositions relatives à l'évaluation des biens nous en offrent un exemple, car elles comportent des dérogations concernant tant les sujets des droits nés du transfert de la souveraineté, que les biens et propriétés eux-mêmes acquis de ce fait.

1. Le cas de l'Autriche constitue la plus importante des exceptions ci-dessus. L'alinéa 4 de l'article 208 décide, en effet, que « la valeur des biens et propriétés acquis par les différents Etats, *l'Autriche exceptée*, sera fixée par la Commission des réparations pour être portée au débit de l'Etat acquéreur et au crédit de l'Autriche, à valoir sur les sommes dues au titre des réparations ».

Dans l'hypothèse où ce texte l'excepte de toute évaluation, l'Autriche jouit du double privilège, de n'avoir aucun remboursement à faire et de voir réduire le montant de ses réparations, du chiffre des paiements faits par les autres Etats pour biens et propriétés acquis.

On ne peut pas trouver d'arguments de doctrine suffisants à l'appui de cette solution. En vertu de quel principe du droit international a-t-on créé à l'Autriche cette situation spéciale, *par rapport aux autres*

Etats, au point de vue du patrimoine de l'ancien Empire ? La République d'Autriche ne conserve de l'Empire démembré ni la majeure partie des territoires et populations, ni, en fait, une souveraineté extérieure intégrale, mais porte la responsabilité, avec ses conséquences, d'avoir elle et ses dirigeants, provoqué et continué la guerre (1).

A plus forte raison, entre la souveraineté extérieure de l'Autriche et celle des Etats annexants il ne peut donc y avoir de différence de telle nature, que l'Autriche soit exceptée de l'application d'une règle commune imposée aux autres Etats, en ce qui concerne l'acquisition des biens et propriétés.

2. Le transfert de tous biens et propriétés donne lieu, en principe, à paiement. Toutefois, l'alinéa 7 de l'article 208 prévoit :

« Par exception aux dispositions ci-dessus, seront transférés sans paiement :

1° les biens et propriétés des provinces, communes et autres institutions locales autonomes de l'ancienne monarchie austro-hongroise, ainsi que les biens et propriété en Bosnie-Herzégovine qui n'appartenaient pas à l'ancienne monarchie austro-hongroise ;

2° les écoles et les hôpitaux, propriétés de l'ancienne monarchie austro-hongroise ;

1. « Il est considéré » — l'Etat autrichien — « comme étant, au regard de la liquidation de la guerre, de ses responsabilités et de ses charges, le seul héritier de l'Empire austro-hongrois. » M. Imbart de la Tour, discours au Sénat (*Jour. off.*, 1^{er} juillet 1920).

3^e les forêts qui appartenait à l'ancien Royaume de Pologne.

En outre et après autorisation de la Commission des réparations, les Etats visés à l'alinéa premier et auxquels des territoires ont été transférés pourront acquérir sans paiement, tous les immeubles ou autres biens situés sur les territoires respectifs et ayant précédemment appartenus aux Royaumes de Bohême, de Pologne, ou de Croatie-Slavonie-Dalmatie ou à la Bosnie-Herzégovine ou aux Républiques de Raguse, de Venise ou aux Principautés épiscopales de Trente et de Bressanone et dont la principale valeur consiste dans les souvenirs historiques qui s'y rattachent » (1).

Ces dispositions ne sont pas seulement conformes à la doctrine générale, que nous avons exposée, dont elles apportent ainsi la confirmation, mais elles seules pouvaient être adoptées dans la circonstance. En effet, la valeur des biens des provinces et communes constituent, avec ceux de l'Etat, la fortune publique de l'ancien Empire d'Autriche. Faire payer le montant intégral de celle-ci, serait dépasser de beaucoup le but que les auteurs du Traité s'étaient proposés, savoir aider l'Autriche à se libérer d'une partie des réparations dont elle est redevable. Il tombe donc

1. La rédaction du texte manque de précision sur les points de savoir: d'une part, à qui et par qui seront transférés ces biens, d'autre part, quels sont les propriétaires des biens de Bosnie-Herzégovine, étant donné que ceux-ci n'appartenaient pas à l'ancienne monarchie.

sous le sens qu'il était impossible d'affecter la valeur de la totalité des biens en couverture des réparations.

28. Il est utile et inévitable que nous recherchions quelle est la justification, en l'espèce, du paiement des biens et propriétés acquis, par les Etats annexants (1).

Il est incontestable que le paiement intégral de tout le domaine de l'Etat équivaldrait, en fait, à l'achat non pas des biens, puisqu'ils sont des accessoires de nature indispensable à la souveraineté, mais à l'achat de la souveraineté elle-même (2); ce paie-

1. Pour la doctrine, voir F. de Martens, *op. cit.*, p. 369 et 376. Dans l'histoire des traités de paix on peut relever des exemples d'acquisition pour lesquels aucune modalité de paiement n'est prévue. Tel est le cas des traités de Zurich du 10 novembre 1859, pour l'annexion de la Lombardie au royaume de Sardaigne, — des traités de Vienne, du 24 août et 30 octobre 1866 pour l'annexion du royaume Lombardo-Vénitien à l'Italie, — de la Convention additionnelle de Francfort du 11 décembre 1871.

On peut citer encore le Traité de Portsmouth, conclu entre la Russie et le Japon le 5 septembre 1905, qui prévoit en ses articles 6 et 9 des cessions sans compensation, de même, d'ailleurs, que le Traité du 10 décembre 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis de l'Amérique du Nord (art. 8).

Dans le Traité de Constantinople du 24 mai 1881 pour l'annexion de la Thessalie à la Grèce on trouve insérée, à l'article 9, une disposition aux termes de laquelle la Grèce devra payer à la Turquie une indemnité « pour les biens fonds qui seraient reconnues appartenir *bona fide* à l'Etat ottoman et lui donner un revenu annuel ». Ceci nous laisse à penser qu'il s'agit également d'acquisitions sans paiement.

Enfin, le Traité de Versailles, applique un système mixte, voir article 256 et 257; le Traité de Sévres, à l'article 240, stipule que : « Les Etats en faveur desquels un territoire a été détaché de la Turquie, acquerront *gratuitement* tous biens et propriétés situés dans ce territoire et enregistrés au nom de l'Empire ottoman ou de la Liste civile ».

2. A l'appui de notre thèse, nous croyons utile de relever les débats intervenus sur ce même sujet, lors de la conclusion du Traité de Berlin en 1878, et que nous empruntons au Protocole

ment constituerait donc la cause de l'annexion. Cela serait nettement contraire à la réalité : en effet, toutes les annexions du Traité de Saint-Germain ont à leur origine la volonté nationale. Comment pourrait-on soutenir que cette volonté soit susceptible d'être achetée et qu'elle n'ait pas pû disposer — lors de l'an-

n° 7 de la séance du 26 juin 1878, et n° 18 de la séance du 11 juillet 1878.

L'ambassadeur turc Caratheodori-Pacha soutenait que les Principautés, acquérant, à la suite de la guerre 1877-1878, leur autonomie sans les prérogatives de l'indépendance, devaient supporter une part des dettes de l'Empire ottoman, en même temps qu'un tribut, « Les deux choses sont distinctes, disait-il. La participation à la dette est simplement la conséquence de la reconnaissance, ou plutôt de la simple admission d'un droit de créancier.

Le tribut par contre, concerne la cour souveraine. Il représente le lien qui attache la Principauté à l'Empire; *il est le prix du rachat de la sujétion directe, et il est indépendant de l'existence d'autres dettes passées ou futures* ».

Le même ambassadeur demandait, en ce qui concerne la Serbie et la Roumanie, que les tributs payés jusqu'à ce moment à la Sublime Porte par ces pays, fussent capitalisés dans l'avenir et que le montant obtenu fût versé à la caisse du trésor ottoman. Voici les discussions ayant eu lieu à ce sujet :

« Lord Salisbury envisage la difficulté à un double point de vue : il y a ici deux questions celle du tribut en lui-même et celle de l'intérêt des créanciers de la Porte. En ce qui concerne le tribut. S. Exc. estime qu'il n'a pas été racheté par de grands sacrifices et de grandes victoires de la part des Principautés : si c'était, en réalité, les Roumains et les Serbes qui eussent été victorieux, le tribut serait annulé, mais c'est la Russie qui a fait les dépenses et vaincu la Porte ottomane, et S. Exc. ne voit pas pour qu'elle raisonne la perte du tribut pourrait être imposée à la Turquie. Le Premier Plénipotentiaire de la Grande-Bretagne ajoute que, d'autre part, le tribut était une partie du gage des créanciers de la Porte et que ce gage ne saurait lui être enlevé.

« Le comte Schuwalow avait jusqu'ici regardé que cette question avait été décidée par le fait seul de la déclaration de l'indépendance, et c'est pourquoi il n'avait présenté à cet égard aucune observation. Plus S. Exc. envisage la question, plus il lui semble juste que les Principautés supportent une part de la dette pour les territoires

nexion — des biens publics qui se trouvent sur le territoire où elle s'exerce ?

Il faudrait supposer alors, l'existence d'une autre souveraineté, supérieure et étrangère à celle qui relève de la population des territoires annexés et qui aliénerait la possession et la propriété des biens publics, situés sur ces territoires, comme des choses dont elle peut se dispenser. Or, cette théorie, elle aussi,

nouvellement acquis, et plus il lui semblerait injuste qu'elles fussent contraintes à la capitalisation du tribut entre les mains du gouvernement turc. Une décision prise en ce sens placerait les deux Principautés et la Porte *dans la situation d'Etats qui négocient une affaire financière sur la base d'un rachat de tribut, accordé en échange de l'indépendance* : mais il n'en est pas ainsi, puisque l'indépendance est le résultat non d'un arrangement, mais de la guerre. Lord Salisbury a dit que ce ne sont pas les armées roumaine et serbe qui se sont avancées jusque sous les murs de Constantinople, mais l'armée russe, et que les premières n'avaient pas de succès à enregistrer. Le comte Schuwalow constate que ces armées ont eu des succès sérieux : l'une a enlevé plusieurs redoutes à Plevna, l'autre a occupé et occupe encore une partie du territoire ottoman.

Dans cette condition, si les Principautés devaient payer à prix d'argent leur indépendance, il resterait à savoir ce qu'elles auraient gagné à la guerre. Le comte Schuwalow se voit obligé de rappeler, comme il a déjà dû le faire dans une séance précédente, que la Russie avait proposé dans le protocole de Londres un acte bien modéré, que la Turquie l'a repoussé et doit supporter les conséquences.

Le Premier Plénipotentiaire de France adhère à l'opinion du Plénipotentiaire de Russie. En ce qui concerne spécialement la Roumanie, il semble impossible de lui demander la capitalisation du tribut : le Traité de San Stefano non seulement n'en parle pas, mais reconnaît même le droit des Roumains à une indemnité de guerre. A quel titre imposerait-on un sacrifice à la Roumanie qui a pris une part brillante à la guerre ? La Serbie est, sur le dernier point, à peu près dans les mêmes conditions : les Plénipotentiaires de France voteront contre la capitalisation du tribut » G. Noradunghian, *Recueil des actes internationaux de l'Empire ottoman*. p. 49 et 163.

est démentie par les faits : les territoires délivrés ne sont ni colonies, ni protectorats d'une Puissance, telle que l'Autriche actuelle ; au contraire, le démembrement de l'ancien Empire a rompu les liens unissant les différents territoires, qui, lors d'un passé peu éloigné, ont joui de leur indépendance, et, même dans l'organisation contemporaine de l'Empire, bénéficiaient d'une large décentralisation.

Une volonté génératrice de souveraineté subsistait déjà, depuis longtemps ; on ne peut pas la méconnaître aujourd'hui (1). Il ne peut pas s'agir, en la circonstance, de l'acte d'une souveraineté étrangère. Cette disposition constitue donc, une atteinte portée par le Traité au droit de propriété appartenant à la population des territoires délivrés. Et puisque le domaine national est, au fond, une propriété collective de la nation et se divise, de ce fait, entre tous les individus qui en font partie, le Traité aurait été fondé à exiger des Etats annexants, par voie d'analogie, le rachat de *tous* les biens appartenants aux ressortissants des territoires cédés.

En prescrivant le paiement, les auteurs du Traité ont été préoccupés avant tout de la question des réparations ; mais il ne se sont pas arrêtés aux conséquences qu'un tel paiement entraînerait, par rapport à la notion d'une nouvelle acquisition de propriété sur ces biens.

1. Cabouat, *op. cit.*, p. 129.

On voulait obtenir un chiffre suffisant de réparations et, en même temps, qu'il fût d'un règlement assuré. Pour réaliser ce but, les États cessionnaires de territoires ont été mis à contribution, mais au titre d'acquisition de biens d'États ; il était difficile, évidemment, d'exiger d'une façon expresse, des réparations aux États vainqueurs.

Il y a toutefois des différences entre le paiement pour acquisition de biens et celui des réparations. Le premier représente l'extinction, d'une obligation réelle — *in rem* — ; il confère à la propriété acquise par les États cessionnaires, le juste titre qui la défend contre toute éviction ultérieure. Le second, celle d'une obligation personnelle — *in personam* — ; donnant lieu dans la circonstance, à des prestations qui varient selon la capacité de paiement de l'Autriche et de l'Allemagne, — et selon la générosité des vainqueurs. L'Autriche se trouve dans la situation d'un accusé auquel a été accordé le bénéfice des circonstances atténuantes.

Bien plus, la part de dette assignée à l'Autriche, du chef des réparations, sera établie après que la Commission des réparations aura estimé, si l'Allemagne est en situation de payer le solde du montant total des réclamations présentées contre elle et ses alliées, et vérifiées par cette Commission (art. 179, al. 3). *Ainsi, le paiement imputé à l'Autriche devient en réalité tout à fait aléatoire.*

Pour les populations des territoires délivrés, la situation est tout à fait différente. Elles sont loin de bénéficier d'une mesure de faveur quelconque ; au contraire. Si par hypothèse, on pouvait considérer qu'il leur revenait une part dans l'échelle des responsabilités de guerre, non seulement on n'a pas cherché, en ce cas, à proportionner à cette part l'indemnité qu'elles auraient dû payer, mais elles ont été contraintes de supporter des charges bien supérieures et qui résultent de l'obligation de payer la valeur de tous les biens et propriétés de l'État, situés sur leurs territoires. Si on leur avait permis de faire un choix, elles auraient certainement préféré, entre les deux solutions, celle qui a été appliquée à l'Autriche, parce qu'elle est plus avantageuse (1).

A l'appui de notre affirmation, nous citons les dispositions de l'arrangement entre les Puissances alliées et associées, concernant la contribution aux dépenses de libérations des territoires de l'ancienne monarchie, signé en même temps que le Traité.

Conformément à l'article premier de cet arrangement, « La Pologne, la Roumanie, l'Etat Serbo-Croate-

1. Conformément à la doctrine : « On ne doit pas compter dans la part contributive des pays annexés les indemnités de guerre et le tribut qui pourraient être imposés à l'État démembré. Le traité d'annexion a immédiatement séparé les provinces démembrées du reste du royaume, de telle sorte que les impositions ne les ayant jamais frappées, l'État étranger prétendrait à tort faire retomber sur elles une partie de la contribution ». Selosse, *op. cit.*, p. 170-171.

Slovène et l'Etat Tchéco-Slovaque, en tant qu'Etats auxquels sont transférés des territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise ou qui sont nés du démembrement de la dite monarchie, acceptent, chacun en ce qui le concerne, de verser, *à titre de contribution aux charges et dépenses qu'a entraînées la libération des dits territoires*, des sommes dont le montant ne dépassera pas 1.500.000.000 francs or, le franc or étant pris au poids d'or fin légalement établi au 1^{er} janvier 1914 ».

D'autre part, quant au paiement de cette importante indemnité fait aux Principales Puissances alliées, les termes de l'art. 3 du même arrangement stipulent :

« Les sommes dûes par chacun des Etats comme il est dit ci-dessus, du chef de leur libération, ainsi que la valeur des biens et propriétés de l'ancienne monarchie austro-hongroise qui leur sont transférés, évaluée conformément à l'article 207 (?) Partie IX (Clauses financières) du Traité de paix avec l'Autriche, seront compensés, le cas échéant, avec les réclamations présentées par ces Etats à titre de réparations et vérifiées ».

Or, la charge des réparations réclamées par les Alliées incombe principalement à l'Allemagne, comme nous l'avons vu ci-dessus. En d'autres termes, la quote part qui doit être payée, de ce chef, à chacun des Etats ayants droit, cessionnaires de territoires ayant fait partie de l'ancienne monarchie, n'a de

chance d'être couverte que par des versements à faire par le gouvernement allemand.

Pour ces paiements directs, il n'y aura pas lieu à la compensation prévue à l'art. 3 ; celle-ci ne peut se produire, le cas échéant, que dans une proportion réduite correspondant au montant peu élevé des réparations laissées à la charge de l'Autriche.

Ceci permet de prévoir que les Etats ci-dessus paieront, purement et simplement, la valeur presque intégrale des biens acquis, ainsi qu'ils y ont été obligés, contrairement aux principes du Droit international, en matière d'annexion.

29. L'emploi des termes généraux « tous biens et propriétés » suppose la volonté des auteurs du Traité de désigner dans cette expression l'actif entier de l'État.

Toutefois, on trouve des dispositions concernant cet actif, dans les différents autres articles. Prenons, par exemple, l'article 213. Conformément à ce texte, les créances ou droits à réparations, au profit du gouvernement autrichien, sur ses anciens alliés, seront transférés aux Puissances alliées et associées ; leur valeur établie par la Commission des réparations est portée au compte des réparations dues par l'Autriche.

Il faut encore mentionner, comme une catégorie spéciale de l'actif de l'État, les valeurs dont s'occupent les articles 266 al. 6 et 275. Le premier concerne des legs, donations, bourses, fondations de

toute sorte fondés ou créés dans l'ancienne monarchie et qui se trouvent sur les territoires annexés ; ils seront mis à la disposition de la Puissance alliée ou associée, dont les personnes auxquelles ces fondations étaient destinées, sont actuellement les ressortissants.

L'article 275 traite de la situation des réserves des assurances sociales. Le gouvernement autrichien s'engage à remettre à chaque Etat acquéreur des territoires ayant fait partie de l'ancien Empire, « telle fraction des réserves accumulées par les gouvernements ou les administrations de l'ancienne monarchie austro-hongroise ou par des organismes publics ou privés opérant sous leur contrôle, destinée à faire face au fonctionnement, dans ces territoires, de toutes assurances sociales et assurances d'État ».

Cette transmission se fera sous deux conditions :

- a) sans préjudice des autres dispositions du Traité ;
- b) que les États acquéreurs devront nécessairement, affecter les réserves à l'exécution des obligations résultant des assurances ci-dessus.

La tâche de liquider de telles organisations n'étant pas facile, le texte prévoit que les conditions de la remise seront déterminées par des conventions spéciales entre les gouvernements intéressés.

Et ici, intervient une législation spéciale intéressante :

Dans le cas où ces conventions ne seraient pas con-

clues dans les trois mois après la mise en vigueur du Traité, les conditions du transfert seront soumises à une commission de cinq membres, dont deux nommés par les gouvernements intéressés et trois par le Conseil d'Administration du Bureau international du Travail. Cette commission soumettra ses recommandations au Conseil de la Société des Nations, dont les décisions sont définitives.

Notons enfin, en terminant ce chapitre, que conformément à l'article 273, « des conventions particulières régleront la répartition des biens qui appartiennent à des collectivités ou à des personnes morales publiques exerçant leur activité sur des territoires divisés par suite du présent Traité ».

§ II. — Biens de l'État ou de ses ressortissants.

30. Nous en sommes arrivés aux dispositions contenues dans l'article 211. En tant qu'elles concernent les biens des ressortissants, ces dispositions présentent une importante signification du fait de leur inscription dans le Traité de Saint-Germain.

L'article 211 pose le principe suivant : l'Autriche s'engage à acquérir — à la demande de la Commission des réparations — tous droits ou intérêts de ses ressortissants dans toute entreprise d'utilité publique ou dans toute concession, et à transférer à la Commission, la totalité de ces droits et intérêts et de tous

les droits et intérêts similaires appartenant au gouvernement autrichien, ancien ou actuel.

Les conditions dans lesquelles s'effectue le transfert sont assez nombreuses :

1^o Exception générale : nulle atteinte ne doit être portée aux autres dispositions du Traité, concernant la renonciation de l'Autriche à des droits appartenant à elle-même ou à ses ressortissants ;

2^o L'obligation d'acquérir naît pour l'Autriche du moment où la demande a été faite par la Commission de réparation. Le texte prescrit, dans ce but, un délai d'un an après la mise en vigueur du Traité. Six mois après cette mise en vigueur, l'Autriche devra communiquer à la Commission la liste complète des droits en question ; toute omission entraînera la renonciation de l'Autriche, en faveur des Puissances alliées ou associées, à tous les droits et intérêts susvisés appartenant à elle ou à ses ressortissants.

L'Autriche s'engage à transférer à la Commission, et non pas aux Puissances alliées et associées, les droits qu'elle a ainsi acquis. Le terme fixé à cet effet est de 6 mois, à compter de la date de la demande.

3^o L'entreprise publique ou la concession doivent être situées « en Russie, en Turquie, en Allemagne, en Hongrie ou en Bulgarie ou dans les possessions et dépendances des États susdits, ou sur un territoire qui ayant appartenu à l'Autriche ou à ses alliés doit être transféré par l'Autriche ou ses alliés, ou admi-

nistrés par un mandataire en vertu d'un traité conclu avec les Puissances alliées et associées ».

4° L'Autriche s'oblige à indemniser ses ressortissants ainsi dépossédés ; la valeur des droits et intérêts transférés, telle qu'elle sera fixée par la Commission, devra être portée au compte des réparations.

Telles sont les conditions prévues par l'article 211. Mais, de même qu'ailleurs, ce texte n'est pas le seul en la matière. Il est nécessaire d'avoir en vue les dispositions contenues dans les art. 249 al. 6 et 267 (1).

1. Art. 249 al. 6 : « Sous réserve des dispositions contraires qui pourraient résulter du présent Traité, les Puissances alliées et associées se réservent le droit de retenir et de liquider tous les biens, droits et intérêts qui appartiennent, à la date de la mise en vigueur du présent Traité, à des ressortissants de l'ancien Empire d'Autriche ou à des sociétés contrôlées par eux et qui se trouvent sur leurs territoires, dans leurs colonies, possessions et pays de protectorat, y compris les territoires qui leur ont été cédés en vertu du présent Traité, ou qui sont sous le contrôle des dites puissances... »

Art. 267 : « Nonobstant les dispositions de l'article 249 et de l'Annexe de la Section IV, *les biens, droits et intérêts des ressortissants autrichiens ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces dispositions.*

Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants droits, libérés de toute mesure de ce genre ou de toute autre mesure de disposition, d'administration forcée ou de séquestre prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du présent Traité. Ils seront restitués dans l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures en question.

Les biens, droits et intérêts visés par le présent article ne comprennent pas les biens soumis à l'article 208. Partie IX (Clauses financières).

Dans le présent article rien ne portera atteinte aux dispositions de l'Annexe III à la Section I de la partie VIII (Réparations) relativement à la propriété des ressortissants autrichiens sur les navires et bateaux ».

Il n'entre pas dans notre sujet de discuter les controverses auxquelles ces deux textes pourront donner naissance (1).

II — OBLIGATIONS

31. Les États auxquels des territoires ont été transférés, de même que ceux nés du démembrement de la monarchie austro-hongroise devaient assumer chacun une partie du passif patrimonial, soit de cette monarchie, soit de l'ancien Empire d'Autriche (2).

1. Toutefois rien ne montre plus clairement l'arbitraire de ces dispositions du Traité, que ce dernier alinéa de l'art. 267, concernant les navires et bateaux. On sait que la répartition de ces biens ne se fait pas d'après le principe de la territorialité des biens.

2. La majorité de la doctrine admet la nécessité de cette répartition. Voir dans ce sens :

Wheaton, *op. cit.*, p. 39 ; Grotius, *op. cit.*, Lib. II. Chap. IX, § 8, n° 1-3, p. 380 ; Hefter, *op. cit.*, p. 64, § 25 ; Calvo, *op. cit.*, t. IV ; Bonfils, *op. cit.*, n° 223-228, p. 120 ; Pradier Fodéré, *op. cit.*, t. I, n° 162, p. 279 ; Politis, *op. cit.*, p. 106 et s. ; Selosse, *op. cit.*, p. 168 émet l'opinion que l'État annexant doit assumer la charge d'une part de la dette, mais à la condition que la province annexée participe, elle aussi, à la dette générale de l'État annexant.

De nombreux traités ont également fait application de ce principe, par exemple : Traité de Londres du 19 avril 1839 pour la séparation de la Belgique et de la Hollande (art. 13, § 1-5) ; Traité de Vienne, du 30 octobre 1864, pour le démembrement du Danemark (art. 8 et 9) ; Traité de Turin, du 24 mars 1860, pour la cession de la Nice et de la Savoie à la France (art. 4 et 12) ; Traité de Constantinople, du 24 mai 1881, pour l'annexion de la Thessalie à la Grèce (art. 10) ; Traité de Berlin, du 13 juillet 1878, relatif au démembrement de la Turquie : art. 9 (Bulgarie), art. 33 (Monténégro), art. 42 (Serbie) ; Traité entre le Pérou et le Chili, du 20 octobre 1883, pour la cession du territoire d'Arica. Voir : pour le Traité de Berlin, De Clercq *Recueil*, t. XII, p. 318 et s. ; pour les autres, P. Albin, *Les grands Traités Politiques*, p. 16, 26, 82, 165, 526.

Voir aussi les art. 254 et 255 du Traité de Versailles, et 241 du Traité de Sèvres.

Les dispositions que le Traité consacre à ce principe, ne concernent pas — en analogie d'ailleurs avec celles relatives à l'actif patrimonial — la répartition de la totalité du passif. Ces dispositions contenues dans trois longs articles — les plus détaillés parmi ceux de la Partie IX — se réfèrent : à la dette gagée et non gagée (article 203 et son annexe), à la dette de guerre (article 205), à la dette envers la Banque d'Autriche-Hongrie (article 206 et son annexe). Le montant de cette dernière dette est supérieure aux autres et les clauses du Traité prévoient, en même temps que sa répartition, la liquidation de la Banque et le remboursement des billets qu'elle a émis. Nous commencerons par l'examen de l'article 202 et son annexe.

SECTION PREMIÈRE

Liquidation de la Banque d'Autriche-Hongrie et répartition de l'Avance à l'Etat.

32. L'avance que le gouvernement autrichien a contractée, en vue des besoins de la guerre, à la Banque d'Autriche-Hongrie constitue une dette flottante, représentant par son importance non seulement une diminution de patrimoine actuel de l'État, mais encore une charge pour la génération à venir.

En raison du démembrement de l'ancien Empire, cette charge devait être — d'après le Traité — divi-

sée entre tous les territoires ayant fait partie de cet État. Mais ceci n'était pas le seul problème que cette opération soulevait. En effet, par sa nature, la dette envers la Banque d'Autriche-Hongrie est étroitement liée à la circulation monétaire, en l'espèce à l'émission des billets de cet établissement. Aussi, le Traité les considère comme inséparables, en raison du remboursement de la dette en billets de banque ; de ce fait, les dispositions de l'article 206, malgré qu'elles concernent principalement la liquidation de la banque d'émission et l'obligation pour les autres États de remplacer par leurs propres billets ceux émis par la Banque, ont trait implicitement à la répartition de la dette de l'ancien gouvernement autrichien envers cet établissement (1).

Deux questions de principe se posaient donc aux auteurs des clauses du Traité, au moment de la conclusion de la paix :

a) Quelle était la date à laquelle on devait arrêter le montant de la dette contractée envers la Banque, et destinée à être répartie ?

Cette date était en fonction tant de celle de l'armistice du 3 novembre 1918, que du fait même de l'occupation militaire qui l'avait précédée. Pour ces raisons, elle a été fixée au 27 octobre 1918. Dès ce

1. Pour les conditions des emprunts de l'Empire à la Banque, voir le rapport sur le renouvellement du privilège de la Banque de France, session 1918, par M. Landry.

moment, toute avance pour dépenses de guerre devenait un non sens et violait, de plus, les conditions de l'armistice.

b) D'après quelles règles devait-on répartir entre les différents États, cette dette en même temps que les billets de banque en circulation, tant à l'intérieur de l'ancien Empire, qu'à l'étranger ?

Il s'agissait, principalement du maintien du privilège de la banque d'émission. Ayant expiré, une fois avec le Compromis en 1917, les conventions concernant ce privilège furent prolongées jusqu'au 31 décembre 1919, au même titre provisoire que le Compromis austro-hongrois (1).

Mais la conclusion de la paix ne permettait pas que ce terme fut atteint ; aussi, le privilège de la Banque prenait fin au moment de l'apparition de la nouvelle souveraineté. Dès ce moment, les possesseurs de billets de banque, ressortissants des territoires annexés, étaient fondés à réclamer le remboursement immédiat. Or, ce remboursement ne pouvant être effectué en monnaie, il ne restait qu'à accorder aux ayants-droits une proportion dans les divers éléments du

1. La Banque d'Autriche-Hongrie était commune aux deux États de l'ancienne monarchie. Voir R. G. Lévy, *Banques d'Emission et Trésors publics*, p. 129 ets. ; sur le système monétaire, voir le § 2, n° 3 de la loi autrichienne du 21 décembre 1867. B. 146, dans Darreste, *op. cit.*, p. 362 et s. ; sur l'histoire du papier monnaie en Autriche voir Paul Cahen, *Question monétaires contemporaines*, p. 560.

patrimoine de la Banque, dont le plus important à l'actif, était représenté par l'avance faite à l'État.

La liquidation de la banque d'émission devenait nécessaire et le Traité devait prévoir les principes qu'il entendait faire appliquer à ce double problème: partage du patrimoine de la Banque entre les ayants-droits, répartition de l'avance à l'ancien gouvernement autrichien entre les États intéressés.

Ajoutons encore que dès l'occupation militaire des territoires annexés, on se trouva en présence d'une situation particulière en ce qui concerne la circulation monétaire ; celle-ci rendait indispensable la détermination du sort des monnaies étrangères restées en circulation à l'intérieur des États annexants ou nés du démembrement de la monarchie. Il existait, de ce fait, trois sortes de monnaies :

1° Monnaies nationales des anciens ennemis, ayant été mises en circulation sur les territoires momentanément occupés par eux. C'est le cas de la Roumanie, de la Pologne, de la Serbie, de l'Italie ;

2° Monnaies semblables aux monnaies nationales, mais émises par l'ennemi pendant l'occupation. Tel est le cas en Roumanie, Pologne, Italie ;

3° Monnaies circulant régulièrement sur les territoires ayant fait partie de l'ancien Empire d'Autriche et qui, presque en totalité, étaient des couronnes austro-hongroises. Elles constituaient évidemment l'appoint le plus important de la circulation fidi-

ciaire, dont le Traité devait avoir à régler le sort (1).

33. Les principales décisions que le Traité a entendu prendre au sujet du problème vital en circulation monétaire, se trouvent réunies dans l'article 206 et son annexe. Trois principes se dégagent des dispositions de ce texte :

1° Répartition du montant des billets émis par la Banque de l'Autriche-Hongrie entre les États annexants ou nés du démembrement de l'Empire, dans la proportion des billets qui circulent sur leurs territoires ;

2° Les Gouvernements de ces États sont obligés de remplacer les billets anciens — en vue de les présenter à la liquidation de la Banque — par leurs propres monnaies ou instruments monétaires, dans les conditions qu'il leur appartient de déterminer. Mais cette conversion ne concerne que la circulation sur les territoires ayant fait partie de l'ancienne monarchie austro-hongroise. Les autres billets sont garantis, jusqu'à due concurrence de leur valeur, seulement par les titres déposés dans ce but à la

1. Au montant des émissions faites par la Banque d'Autriche Hongrie, il faut ajouter celles mises en circulation par le gouvernement Bela Kuhn, soit en dépensant la réserve de billets de la Banque qui s'élevait à environ 2 milliards de couronnes, soit en émettant de nouveaux billets pour 2 à 3 milliards de couronnes monnaie blanche, non reconnues par les gouvernements ultérieurs ; soit enfin en falsifiant les billets bleus de l'ancien type de la couronne, pour des sommes indéterminées. Cf. *Documentation du Secrétariat de la Société des Nations sur les Régimes et circulations monétaires d'après guerre*, p. 6.

banque d'émission, par le gouvernement autrichien.

3° Les dettes assumées par ces Gouvernements, du fait de la conversion des billets anciens représentant le montant de l'avance faite par la Banque au gouvernement autrichien pour dépenses de guerre et garantie par celui ci en titres, constituent des dettes flottantes de guerres. Leur consolidation s'effectuera inévitablement, comme cela s'est fait chez tous les États belligérants et comme l'aurait fait l'Autriche-Hongrie elle-même, si le sort des armes lui avait été favorable (1). Il appartient certainement, aux gouvernements des États respectifs de déterminer les conditions d'émission des nouveaux emprunts.

Pour compléter l'exposé des principes appliqués par le Traité à la circulation monétaire dans son ensemble, rapprochons de nos explications relatives à l'article 206, les dispositions de l'article 207, en vertu desquelles les États annexants ou nés du démembrement de l'ancienne monarchie, y compris l'Autriche, sont entièrement libres de disposer de la monnaie divisionnaire de l'ancienne monarchie, existant sur leurs territoires respectifs. Au cas où ces monnaies ne se trouveraient pas équitablement réparties sur chaque territoire annexé, le texte spécifie, par application du principe de la territorialité,

1. Ed. Allix, *Traité élémentaire de Science des Finances et de Lég. fin. française*, p. 277.

que aucun recours ne pourra être exercé contre d'autres gouvernements.

En ce qui concerne les billets émis directement par l'État, le huitième alinéa de l'art. 203 et le dernier de l'art. 205 (1) proclament le gouvernement autrichien seul responsable en cette matière. Il est à signaler que le Traité ne prend aucune mesure pour assurer le contrôle de l'émission, de même que le retrait de ces billets (2).

§ I. — Répartition des billets en circulation.

34. Les dispositions des n^{os} 1 et 2 de l'article 206 nous indiquent sur quelles bases se fera cette répartition. Conformément à ces textes, les gouvernements des États annexants ou nés du démembrement de la monarchie, y compris l'Autriche et la Hongrie actuelles, devront, dans des délais déterminés, estamper avec un timbre spécial les billets de la Banque d'Autriche-Hongrie, *détenus* sur leur terri-

1. Art. 203. « Le gouvernement autrichien sera seul responsable de tous les engagements contractés antérieurement au 28 juillet 1914 par l'ancien gouvernement autrichien, autres que les engagements représentés par des titres de rente, bons, obligations, valeurs et billets expressément visés au présent Traité ».

Art. 205. « Le gouvernement autrichien sera seul responsable de tous les engagements contractés durant la guerre par l'ancien gouvernement autrichien, autres que les engagements représentés par des titres de rente, bons, obligations, valeurs et billets expressément visés au présent Traité ».

2. Sur la question des billets d'État autrichiens voir Ad. Wagner, *Traité de la Science des finances, Le crédit public*, p. 125.

toires respectifs, et les remplacer par leur propre monnaie nouvelle, à des conditions fixées par eux.

Nous retrouvons appliqué ici ce même principe de territorialité que nous avons rencontré en matière d'acquisition de biens et propriétés, quoique ceux-ci fissent partie de l'actif patrimonial de l'État. Néanmoins, cette application ne s'étend pas à tout le passif; ainsi, le Traité n'admet pas que la répartition de la dette publique non gagée — malgré qu'elle constitue un passif patrimonial de l'État — soit faite sur la base de la territorialité des titres, mais qu'elle soit établie d'après la proportion existant entre certains revenus de chaque territoire cédé et les revenus correspondants de la totalité des anciens territoires autrichiens.

Indépendamment des justifications qui pourraient être apportées en doctrine, à cette base de répartition, les avantages et les inconvénients du système ainsi adopté par les auteurs du Traité, sont en fonction des modalités que celui-ci indique en vue d'assurer l'exécution de ses dispositions. Pour aboutir à un résultat favorable à ce but, ces modalités devaient en l'espèce :

préciser, d'abord, quelle était la valeur totale des billets à remplacer ;

prévoir, ensuite, les dispositions nécessaires : pour centraliser les résultats relatifs à l'échange des billets, dans le but que la valeur totale, fixée comme ci-

dessus, ne soit pas une fiction ; et, d'autre part, en vue d'éviter le remplacement des billets faux, imprimés en différents endroits ;

déterminer, enfin, les responsabilités et prescrire toutes sanctions utiles.

Il était de toute nécessité et justice que, dès le moment de l'armistice même, le Traité interdise à la Banque d'Autriche-Hongrie l'émission des billets du type ancien. Non seulement pareilles émissions augmentaient la circulation fiduciaire à l'intérieur de l'Autriche, mais il fallait s'attendre à ce que la plus grande partie des billets passe par contrebande dans les territoires cédés.

Là, le change supérieur de la monnaie nationale des États annexants, par laquelle ils devaient être remplacés, procurait aux émetteurs des bénéfices au moins égaux à la différence des deux changes.

Bien loin d'interdire formellement toute émission nouvelle de billets du type ancien, le Traité rejeta à 12 mois, après sa mise en vigueur, le terme d'exécution de la clause prescrivant à l'Autriche le remplacement par une nouvelle monnaie, des billets de la Banque d'Autriche-Hongrie circulant sur son territoire :

Cette disposition produit des effets désastreux pour les États cessionnaires de territoires ayant fait partie de l'Empire d'Autriche. En effet, au 31 octobre 1918 il y avait en circulation 30 milliards de

billets de la Banque d'Autriche-Hongrie ; au 15 novembre 1919 cette circulation s'élevait à 50 milliards⁽¹⁾ et au 31 août 1920 elle était de 66 milliards de couronnes type ancien et de 20 milliards couronnes autrichiennes nouvelles. La plus grande partie des billets émis entre le 30 octobre 1918 et 31 août 1920 — soit 36 milliards — fut exportée dans les territoires cédés ; ainsi s'explique comment et pourquoi la circulation des *couronnes* dans les territoires annexés a plus que doublé depuis l'armistice.

En raison de la différence des changes ci-dessus signalée, des bénéfices énormes en résultèrent pour les émetteurs ; mais *les gains ainsi réalisés sont illícites* au plus haut point et d'autant plus répréhensibles, qu'ils devaient être employés comme moyens de propagande contre les États même qui les avaient fournis, à leur profond appauvrissement (2).

1. G. Vissering, *Problèmes internationaux économiques et financiers*, p. 32, note 1, et 58.

2. Dans la *Documentation réunie par l'initiative du Secrétariat de la Société des Nations sur les Régimes et circulations monétaires d'après guerre*, p. 7, on constate — à la fin de 1919 — cette situation et on envisage les conséquences dans les termes suivants :

« Les Nouveaux États rendus responsables d'obligations qu'ils n'ont pas contractées.

Enfin, les pays nouveaux et les pays envahis ont tous hérité de difficultés monétaires résultant des mesures prises par leurs anciens gouvernants ou leurs envahisseurs. C'est ainsi qu'on évalue la circulation des billets en Pologne à quelque 15 milliards de marks, valeur normale, pour une population de 36 millions d'habitants. La situation sous ce rapport est analogue, pour ses causes et par ses effets, à ce qui existe dans toute l'Europe, mais ces États nouveaux qui doivent, pour la plupart, leurs difficultés monétaires actuelles à d'autres nations pour lesquelles ils n'ont aucune sympa-

35. Les modalités de répartition que le Traité à indiqué dans l'article 206, sont inspirées toutes de cette idée essentielle : la liquidation de la Banque d'Autriche-Hongrie.

L'article 206 et son annexe ont été composés en entier dans ce but ; leurs dispositions relatives aux opérations de liquidation, peuvent être classés en deux catégories :

Opérations centrales, effectuées par la Commission des réparations ;

Opérations locales, concernant les Gouvernements des États intéressés.

thie, sont tentés d'adopter une attitude qui, si elle ne les conduit pas à un refus positif de reconnaître leurs engagements, les invite fatalement à accepter de très mauvaise grâce des responsabilités, ou à se refuser de subir les inconvénients qui ne peuvent manquer d'entraîner les remèdes tentés. Le résultat de leur attitude est d'accroître l'incertitude qui caractérise la situation, et de les faire compter sur l'aide des pays étrangers. Le même fait se produit, sur une plus grande échelle, pour les obligations qui résultent, pour ces États, de la dette extérieure qu'ils ont contractée en obtenant leur autonomie ».

Mais, en dehors des préjudices matériels que pareille importation peut causer aux États qui la subissent, la situation qui en résulte, constitue, de plus, un grave danger social. Dans ce sens, M. Keynes, dans son ouvrage *Les Conséquences économiques de la paix*, p. 190, montre que le système bolcheviste de destruction du capitalisme, consiste justement à corrompre la circulation fiduciaire :

« *Lenine avait certainement raison. Il n'y a pas de moyen plus subtil et plus sûr de bouleverser la base actuelle de la Société que de corrompre la circulation monétaire.* Le procédé range toutes les forces cachées des lois économiques du côté de la destruction, et cela d'une façon que pas un homme sur un million ne peut prévoir ».

a) Les parties du texte ayant trait à la première catégorie d'opérations, sont les suivantes :

« 6. Les opérations de la liquidation de la Banque d'Autriche-Hongrie prendront date du lendemain de la signature du présent Traité ».

« 7. La liquidation sera effectuée par la Commission des réparations. Dans cette liquidation les commissaires devront observer les règles statutaires et, d'une façon générale, les règlements en vigueur relatifs au fonctionnement de la banque ; sans qu'il soit porté atteinte aux dispositions prévues au présent article. Au cas où des doutes surgiraient au sujet de l'interprétation des règles concernant la liquidation de la banque, telles qu'elles sont fixées, soit par les présents articles et annexes, soit par les statuts de la banque, le différend sera soumis à la Commission des réparations ou à un arbitre nommé par elle. La décision sera sans appel ».

§ 4 de l'Annexe : « Les billets émis jusqu'au 27 octobre 1918 inclus ne donneront de droits sur l'actif de la banque qu'autant qu'ils seront présentés par le gouvernement du pays où ils étaient détenus ».

Il s'agit donc d'une liquidation dont les principaux intéressés sont les gouvernement des États respectifs. Ces derniers interviennent non seulement au nom des porteurs de billets représentant les avances faites à l'ancien gouvernement autrichien, mais aussi au nom des autres porteurs de billets mis en circulation

jusqu'au 27 octobre 1918; conformément au § 4 de l'Annexe, tous les billets émis jusqu'à cette date doivent être présentés à la Commission par les gouvernements des détenteurs, sous peine de déchéance de leurs droits. Le Traité, néanmoins, indique dans d'autres endroits, quelles sont les différentes sortes de garanties demeurant affectées aux diverses catégories de billets en circulation.

En vertu de leur situation spéciale, les gouvernements intéressés jouiront, dans la circonstance, d'un traitement égal et en rapport avec leurs titres, tant au point de vue de l'actif, que du passif patrimonial. Les droits des tiers autres que les porteurs de billets, sur le patrimoine de la banque, qui existent régulièrement au moment de la signature de la paix, ne subissent aucune atteinte de par ce texte du Traité.

La participation des gouvernements à la liquidation se fera sur la base préalable d'un bilan, établi conforme aux dispositions du Traité et accepté par les Parties. Il est à observer à ce sujet que l'expression employée dans ce texte : « les opérations de liquidation... prendront date du lendemain de la signature... » consacre, en droit, l'état de liquidation de la banque, mais elle n'indique pas si la date de la clôture du bilan prévu est fixée au lendemain de la signature de la paix. Cette date ne peut pas être postérieure au commencement des opérations, c'est-à-dire à la signature de la paix. Mais elle peut très

bien être fixée à une époque antérieure à celle-ci ; il y aurait à cela les mêmes raisons que celles qui ont motivé la fixation de la date du 27 octobre 1918, à laquelle doit être arrêté le montant maximum de dette flottante de guerre de l'ancien Empire autrichien.

Quelle qu'elle soit, on pouvait espérer du moins, qu'une fois ces opérations commencées au lendemain de la signature du Traité, la banque entrerait vraiment en liquidation et que la fabrication des billets du type ancien serait, enfin, arrêtée. Or, il n'en a rien été.

On constate avec surprise que l'émission, la circulation et les avances faites par la banque au gouvernement autrichien et hongrois ont continué à augmenter par milliards, malgré qu'en droit, la banque se trouvait en liquidation. Quels que puissent être les motifs qui ont provoqué l'accroissement de l'émission, qu'il y ait eu du retard au commencement de la liquidation ou que certaines tolérances se soient produites, un fait subsiste : les nouvelles opérations faites par la banque en cours de la liquidation, *sont frappées de nullité*, tant au regard des termes du Traité que de la nature même du Traité.

b) Opérations locales.

Du fait que les porteurs de billets sont tenus de participer à la liquidation par l'intermédiaire de leurs gouvernements respectifs, le Traité met à la charge de ces derniers l'obligation de procéder aux opéra-

tions accessoires. A cet effet, les paragraphes 1-5 de l'article 206 (1) prévoient les opérations suivantes :

1. Dans les deux mois qui suivront la mise en vigueur du Traité, les Etats annexants ou nés du démembrement de l'ancienne monarchie, y compris l'Autriche et la Hongrie, doivent estampiller avec un timbre spécial les billets de la banque de l'Autriche-Hongrie, détenus sur leurs territoires.

1. « 1° Dans un délai de deux mois à compter de la mise en vigueur du présent Traité, les Etats auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise a été transféré ou qui sont nés du démembrement de la dite monarchie, y compris l'Autriche et la Hongrie actuelle, devront, s'ils ne l'ont déjà fait, estampiller avec un timbre spécial à chacun d'eux les billets de la Banque d'Autriche-Hongrie détenus sur leurs territoires respectifs.

2° Dans un délai de douze mois à compter de la mise en vigueur du présent Traité, les Etats auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise a été transféré ou qui sont nés du démembrement de la dite monarchie, y compris l'Autriche et la Hongrie actuelle, devront remplacer par leur propre monnaie ou par une monnaie nouvelle à des conditions qu'il leur appartiendra de déterminer, les billets estampillés comme il a été dit ci-dessus

3° Les Gouvernements des Etats qui auraient déjà effectué la conversion des billets de la Banque d'Autriche-Hongrie, soit en les estampillant, soit en mettant en circulation leur propre monnaie ou une monnaie nouvelle, et qui, au cours de cette opération, auraient retiré de la circulation, sans les estampiller, tout ou partie de ces billets, devront, soit estampiller les billets ainsi retirés, soit les tenir à la disposition de la Commission des réparations.

4° Dans un délai de quatorze mois à compter de la mise en vigueur du présent Traité, les Gouvernements qui ont échangé, conformément aux dispositions du présent article, les billets de la Banque d'Autriche-Hongrie contre leur propre monnaie ou contre une monnaie nouvelle, devront remettre à la Commission des réparations tous les billets de la Banque d'Autriche-Hongrie estampillés ou non, qui ont été retirés de la circulation au cours de cet échange.

5° La Commission des réparations disposera, dans les conditions prévues à l'Annexe ci-après, de tous les billets qui lui auront été remis en exécution du présent article. »

Le but de cette opération est purement financier. La Hongrie est mentionnée dans le texte comme si elle faisait partie des contractants.

2° Dans les douze mois de la mise en vigueur du Traité, ces mêmes Etats doivent remplacer les billets estampillés par leur propre monnaie ou par une monnaie nouvelle, soit par voie de conversion ou d'échange, et dans les conditions qu'ils détermineront (1).

Le délai de douze mois est le même pour l'Autriche que pour les autres Etats. Ce n'est pas juste, parce que la situation n'est pas pareille. L'Autriche dispose encore, à Vienne, de l'administration centrale de la banque ; elle peut continuer à faire émettre — en utilisant les clichés existants — des billets du type ancien ; cette émission ne lui créait aucune obligation, puisque en faisant passer les billets dans les territoires cédés, on obtenait leur remboursement en monnaie nationale de l'Etat annexant.

Cette raison, à elle seule, déterminait l'Autriche à exécuter de front les deux opérations, ou plutôt à méconnaître le terme fixé au retrait, — aucune sanction n'étant d'ailleurs prévue pour cette infraction.

Pour parer aux graves dommages auxquels cette

1. Il convient de rappeler à cette occasion que, parallèlement à l'obligation ci-dessus, il appartient à la Commission des réparations de faire remplacer par le Gouvernement autrichien les anciens titres, déposés en couverture des émissions, et qui avaient été libellés en couronnes, par des titres nouveaux, libellés cette fois, dans la monnaie nationale de chacun des Etats en cause.

pratique donnait naissance, il fallait fixer, en ce qui concerne l'Autriche, un délai plus court, de beaucoup inférieur à douze mois et, en même temps, une clause spéciale aurait dû interdire formellement à l'Autriche, toute nouvelle émission du type de l'ancien billet en circulation.

Observons enfin que si le Traité a imposé la charge de l'opération du remplacement aux Etats annexants ou nés du démembrement autrichien, il ne leur a pas donné, concurremment, les moyens d'éviter à l'échange les contrefaçons possibles, c'est-à-dire les mettant à même d'exercer le contrôle nécessaire à l'aide des registres spéciaux de la banque. Le patri-moine de celle-ci — et par suite du gouvernement autrichien — se trouve exposé à encourir les charges correspondantes.

3° Les billets retirés de la circulation doivent être remis à la Commission des réparations, dans les quatorze mois qui suivront la mise en vigueur du Traité, — deux mois à peine après le délai prévu pour leur retrait ; remise doit être également faite de tous les documents établissant la nature et le montant des conversions opérées.

En la circonstance, les attributions de la Commission des réparations, telles qu'elles résultent du texte, peuvent être ainsi définies :

1° Examen formel des documents concernant la nature et le montant des conversions faites par les

gouvernements respectifs, en vue qu'il leur soit délivré un certificat constatant la valeur totale des billets retirés. C'est sur cette base que les gouvernements prendront part à la répartition de l'actif de la banque.

2° Conservation des billets jusqu'à la complète liquidation de la banque, date à laquelle il sera procédé à leur destruction.

§ 2. — Droits et obligations des porteurs de billets

36. Nous avons mentionné à l'occasion du n 35, les dispositions adoptées par le Traité en ce qui concerne la liquidation du patrimoine général de la banque d'émission. Ces dispositions sont plutôt d'ordre juridique, car elles visent l'ensemble de principes de droit qui devaient être appliqués en la circonstance ; elles n'entrent pas dans les détails du bilan, pour s'arrêter au cas particulier de chacun de ses comptes. Mais le Traité, à côté de ce point de vue, envisage aussi l'aspect politique de la question ; il s'est efforcé de réglementer spécialement la situation des créiteurs les plus importants de la banque, c'est-à-dire celle des porteurs de billets. Par une première mesure dans ce but, prise pour des raisons que ses auteurs ont crû plausibles, le Traité a imposé aux porteurs l'obligation de présenter les billets à la liquidation, par l'intermédiaire de leur gouvernement, et

à ceux-ci, l'obligation de remplacer ces billets par leur propre monnaie.

Prenant part, de cette façon, à la répartition du patrimoine de la banque, les porteurs de billets ne viennent pas au partage avec des droits égaux, soit entre eux, soit avec les autres créiteurs. Dans diverses dispositions contenues aux nos 8-13, parmi lesquelles on retrouve celles qui assurent la division de la dette flottante de guerre entre les territoires ayant fait partie de l'ancien Empire d'Autriche, le Traité établit une distinction fondamentale entre :

1° Les billets émis après le 27 octobre 1918, qui ont « l'unique » garantie des titres des gouvernements autrichien et hongrois, anciens ou actuels, déposés à la banque en couverture de l'émission (1).

« Les porteurs de ces billets n'auront aucun droit sur les autres éléments de l'actif ». Comme conséquence de cette disposition, un bilan séparé concernant ces billets deviendra nécessaire.

2° Les billets émis jusqu'au 27 octobre 1918 inclus, qui ont des droits égaux sur tout l'actif, hors les titres émis par les gouvernements autrichien et hongrois, anciens ou actuels, et déposés à la banque en couverture des diverses émissions. Ces titres sont soumis à un régime spécial. En effet :

1. Tous ces titres jouissent du privilège général accordé à l'article 197.

Ils seront annulés pour la somme correspondante de billets des émissions respectives, retirés et remplacés sur les territoires ayant fait partie de l'ancienne monarchie.

Ceci signifie que la garantie prise en charge par les gouvernements autrichien et hongrois, concerne spécialement et en premier lieu, les billets se trouvant à l'extérieur des territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise.

En ce qui concerne les reliquats d'émissions non convertis, ils seront également garantis par les titres ci-dessus, jusqu'à la concurrence de leur montant ; à la condition toutefois que les billets se trouvent détenus, le 15 juin 1919, en dehors des frontières de l'ancienne monarchie austro-hongroise.

En résumé, les émissions faites jusqu'au 27 octobre 1918, avec la garantie des titres émis par l'Etat, se répartissent ainsi :

Emissions prises au compte de l'Etat annexant ou né du démembrement, sans aucune garantie particulière. Elles comprennent les billets circulant sur les territoires cédés ;

Emissions restant à la charge des Gouvernements autrichien et hongrois. Elles comprennent des billets circulant en dehors des frontières de l'ancienne monarchie, soit à l'intérieur des Etats cessionnaires, soit sur les territoires de tous autres Etats.

**§ 3. — Caractère des dettes assumées par suite
du remplacement de la monnaie fiduciaire**

37. La nécessité pour les Etats annexants ou nés du démembrement autrichien, de se procurer des fonds nécessaires à l'échange des billets de la première catégorie d'émissions indiquées plus haut, les oblige à contracter une dette correspondante au montant du remboursement.

Mais il convient de remarquer que les billets devant faire l'objet du remplacement, ont été mis en circulation soit à l'occasion des avances faites à l'ancien Empire Autrichien, en vue de ses dépenses de guerre, soit en raison des opérations purement commerciales de la Banque d'Autriche-Hongrie : escompte, avances sur titres, etc...

Ce sont les premiers de ces billets seulement, qui intéressent directement les gouvernements des Etats annexants ou nés du démembrement, car le Traité n'a pas prévu — ce qu'il n'aurait pu faire sans inconvénients — une subrogation de ces gouvernements aux droits privés des porteurs de billets envers la banque ; les obligations et les responsabilités de celle-ci ou de ses administrateurs demeurent entières à l'égard de tous les ayants droit du patrimoine de la banque (1).

1. C'est dans cet esprit en effet que sont conçues les dispositions de l'article 206, n° 14, aux termes duquel : « Les porteurs...

Si donc, on considère que l'avance faite par la banque doit être divisée entre tous les territoires ayant fait partie de la monarchie, la portion qui revient à ces derniers ne perd pas son caractère de dépense de guerre, et, par suite, tombe sous l'application des dispositions prévues à l'alinéa 4 de l'article 205, conformément auxquelles : « Les Etats ci-dessus mentionnés, à l'exception de l'Autriche, ne seront tenus d'aucune obligation à raison de la dette de guerre de l'ancien gouvernement autrichien, en quelque lieu que se trouvent les titres de cette dette, mais ni les gouvernements de ces Etats, ni leurs ressortissants ne pourront, en aucun cas, exercer de recours contre d'autres Etats, y compris l'Autriche, pour les titres de dette de guerre, dont eux-mêmes ou leurs ressortissants sont propriétaires ».

Ainsi, aucun des Gouvernements ci-dessus n'est responsable de la dette de guerre ; on peut alors se

n'auront aucun recours contre les Gouvernements de l'Autriche et de la Hongrie, ni contre aucun autre Gouvernement, à raison des pertes que pourraient leur faire subir la liquidation de la banque ».

L'absence de recours s'explique par ce fait que le remplacement par la monnaie nationale, des billets de la Banque d'Autriche-Hongrie, émis pour des opérations commerciales ne résulte pas d'une cession de créances ; en conséquence, on ne peut admettre qu'il y ait substitution, au sens juridique, de l'Etat aux porteurs, mais seulement une délégation donnée par ceux-ci à l'Etat, conformément d'ailleurs au § 4 de l'annexe à l'article 206. Ce remplacement ne peut être considéré que comme une avance faite par l'Etat aux détenteurs, ses ressortissants, pour des raisons d'ordres intérieur. Le montant de cette avance, dont le caractère est provisoire, ne pourra rester définitivement à la charge de l'Etat.

demandeur qui, enfin de compte, doit supporter la dette contractée par les Etats annexants ou nés du démembrement autrichien, en vue d'opérer le remplacement des billets de la banque d'Autriche-Hongrie?

Dans le cas où on considérerait cette dette comme analogue à celle dont il est parlé à l'article 203 — la dette publique gagée et non gagée, — il y aurait lieu d'opérer une déduction sur la valeur des biens et propriétés qui, acquis par les Etats respectifs, doivent être payés par eux. Le montant de la réduction comprendra, à la fois, la partie de dette correspondant aux dépenses incorporées dans la valeur des dits biens, par application de l'alinéa 5 de l'article 208 (1) et la partie de la dette qui constitue une perte définitive pour le patrimoine général de l'ancien Empire, par son caractère spécifique de dépense de guerre.

De même, dans l'hypothèse où la dette contractée par les Etats annexants ou nés du démembrement, du fait de l'échange de la monnaie fiduciaire, resterait entièrement à leur charge, et cela sans qu'il ait été

1. Article 208, alinéa 5. « Dans le cas d'un Etat acquéreur conformément au présent article et sans qu'il soit porté atteinte aux dispositions de l'article 203 concernant la dette gagée, il sera déduit de la valeur portée au crédit de l'Autriche et au débit du dit Etat d'après l'alinéa précédent, la part de la dette non gagée de l'ancien gouvernement autrichien mise à la charge du dit Etat acquéreur en vertu du dit article 203 et correspondant, dans l'opinion de la Commission des réparations, à des dépenses faites sur les biens et propriétés acquises ».

fait une discrimination entre les billets correspondant à des opérations commerciales effectuées par la banque, et les billets émis à l'occasion des avances faites par celle-ci à l'ancien Empire, — alors, pour ce motif, c'est la valeur totale de la dette qui doit être déduite du montant des biens à payer.

Mais, quelle que soit la somme qui vient en déduction, ce fait important demeure que *le Traité a réparti les dépenses de guerre entre tous les territoires de l'ancienne monarchie* ; il en résulte que l'Autriche n'ayant pas à supporter, au point de vue de ces dépenses, de charges plus lourdes que celles des autres pays, ses facultés de paiement ne subissent, de ce fait, aucune atteinte.

SECTION II

Dette publique de l'ancien Gouvernement autrichien

A. — Dette publique existant le 28 juillet 1914

38. Dans la transmission de la dette publique de l'ancien Empire d'Autriche, il y avait deux sortes de rapports à considérer : d'un côté, la situation réciproque des parties contractantes venues au Traité, en ce qui concerne leur contribution à la dette ; d'autre part, le maintien des droits des créiteurs, porteurs

de titres, surtout pour ce qui a trait au droit de poursuite de leur créance.

L'obligation du partage de la dette publique concerne, au même titre, tous les territoires qui ont fait partie de l'ancien Empire d'Autriche, qu'il s'agisse des Etats annexants ou des Etats nés de son démembrement, y compris l'Autriche actuelle. La dette se divise nécessairement en autant de parties qu'il a été opéré de démembrements; elle accompagne l'annexion du territoire, parce qu'elle fait partie intégrante du patrimoine que celui-ci emporte et dont il est titulaire.

Le Traité de Saint-Germain affirme expressément ce principe de division nécessaire de la dette publique, mais ses dispositions ne visent que les dettes de l'Etat et, parmi celles-ci, les dettes gagées et non gagées (représentées par des titres).

Si le Traité ne précise pas, par lui-même, le montant de la dette incombant à chacun des territoires démembrés, cela ne signifie pas que l'intégralité des droits des créanciers soit susceptible d'être mise en péril. Ceux-ci sont pleinement garantis par les dispositions du texte, et d'autre part, en raison même du caractère de dette d'honneur et de devoir moral supérieur qui s'attachent au respect des engagements publics. (Dans ce but, le texte stipule que même les conditions implicitement contenues dans les anciens titres doivent être conservées aux porteurs).

La seule restriction apportée ici, par le Traité a été déterminée par la situation de fait : il ne pouvait plus y avoir, en la circonstance, de solidarité entre les territoires démembés, en ce qui concerne les droits des créanciers. Le principe qui régit le droit de poursuite appartenant aux créanciers, c'est l'indépendance patrimoniale de chacun des territoires démembés, auxquels ils sont revenus par le partage.

Nous allons examiner les dispositions de l'article 203 et de son annexe, dans l'ordre même où elles sont classées, c'est-à-dire par rapport, d'une part, à la dette propre de l'ancien Empire d'Autriche, et d'autre part, à la dette générale de l'ancienne monarchie austro-hongroise.

§ 1.— Dette publique de l'ancien Gouvernement autrichien

MODALITÉS DE RÉPARTITION ET DE CONVERSION

1. — RÉPARTITION

39. Les dispositions de l'article 203 et de son annexe constituent une application des plus importantes de la doctrine en cette matière.

La première distinction fondamentale faite par le texte est celle qui concerne la dette gagée par certains biens et la dette constituée sans gages spéciaux (1).

1. Sur la composition de la dette autrichienne voir H. Konrad, *Handbuch des österreichischen Finanzverwaltungsrechts*, p. 41 ; Ad. Wagner, *op. cit.*, p. 148.

Ce n'est pas seulement dans le but de maintenir une garantie hypothécaire aux créanciers, que cette distinction a été introduite. L'hypothèque du domaine public, appliquée plus souvent autrefois qu'aujourd'hui, où le principe d'inaliénabilité est devenu un axiome, ne constitue ni un gage, puisqu'elle n'est pas accompagnée de la possession, ni une véritable hypothèque, puisqu'il lui manque le droit de saisie (1). Elle ne constitue, en réalité, qu'une sorte de privilège sur les revenus généraux de l'Etat.

Les auteurs du Traité ne pouvaient pas ignorer cet état de la doctrine ; leur but a été d'établir une meilleure base de répartition de la dette, en tenant compte de l'affectation de la somme empruntée, soit à des dépenses générales d'administration, soit à la constitution de biens et de propriétés de l'Etat.

La destination initiale des emprunts ne pouvait que servir d'indice ; leur utilisation de fait devait servir de base au partage (2).

Parmi les principaux éléments dont dispose la doctrine en vue d'une répartition équitable de la dette, on distingue soit l'étendue du territoire ou le nombre de la population incorporée, soit les impôts et revenus recouverts sur ces territoires.

Les deux premiers ne peuvent pas être considérés

1. N.-E. Politis, *op. cit.*, p. 86 et suiv. ; *id.*, Dimitresco, *op. cit.*, et les renvois aux opinions de Berthélemy et Planiol.

2. Ad. Wagner, *op. cit.*, p. 133.

isolément ; même ensemble, ils ne fournissent pas de base équitable à la répartition de la dette, dans laquelle il faut tenir compte encore de la fortune accumulée, tant privée que publique.

L'élément impôts et revenus ordinaires de l'Etat présente des avantages supérieurs aux deux autres, puisqu'il constitue, généralement, l'indice de leur développement ; d'autre part, ces ressources publiques, créées et recouvrées conformément aux lois budgétaires, correspondent au point de vue théorique, à des raisons de droit : c'est par la volonté des populations respectives qu'elles existent et sont employées dans des proportions déterminées au service de la dette publique. Toutefois, c'est surtout la répartition de la dette ordinaire, non gagée, qui peut utiliser la proportion des impôts (1).

40. Le Traité n'a pas adopté en cette matière une formule rigide ; il s'est servi à la fois du dernier des éléments que nous avons indiqués, c'est-à-dire de la moyenne des revenus, et de la nature des biens en

1. Voir Cabouat, *op. cit.*, p. 176 et s. ; Selosse, *op. cit.*, p. 169-171 ; Bonfils, *op. cit.*, n° 226, p. 120 ; Bluntschli, *op. cit.*, § 59 ; Pradier Fodéré, *op. cit.*, t. 1, n° 162, p. 279, recommande la division de la dette selon les impôts payés. Quant aux dettes hypothécaires, cet auteur soutient l'opinion de Dudley-Field qu'il soit d'abord pourvu aux dettes communes au moyen de biens communs. — N. Politis, *op. cit.*, p. 113, est d'avis qu'il ne faut pas faire de distinction entre les dettes hypothécaires et les dettes chirographaires, dans leur répartition : le possesseur des biens hypothéqués ne doit pas supporter définitivement et sans recours, la charge des dettes hypothécaires.

gage ou des incorporations du montant procuré par l'emprunt. Il y a lieu d'ajouter encore un quatrième élément, qui influe lui aussi sur la valeur de la dette assumée par chacun des Etats respectifs, savoir : le change étranger dans la conversion des anciens titres de la dette.

En appliquant à la répartition de la dette non gagée la base des revenus et impôts proportionnels ; et à celle de la dette gagée, la base du capital investi ou accumulé, le Traité laisse, entre ces deux extrêmes, la place nécessaire pour l'application de tous les principes de technique financière, indispensables à la réalisation équitable du partage de la dette.

Les dispositions contenues au n° 1 de l'article 203 concernent la dette publique gagée de l'ancien Empire d'Autriche. Après avoir posé le principe que chaque Etat auquel un territoire a été transféré ou né du démembrement autrichien, y compris l'Autriche, doit assumer la responsabilité d'une part de la dette gagée, le texte décide que cette responsabilité représentera « la part de la dette gagée afférente aux chemins de fer, mines de sel et autres biens transférés au dit Etat aux termes du présent Traité ou des traités et conventions complémentaires ».

Tout d'abord, observons que la question du transfert de ces biens, appartenant à l'ancien Empire, par convention complémentaire, devait être insérée à l'article 208, qui est le siège de cette matière.

Ce texte fait deux sortes de distinctions : d'une part, il envisage les dettes qui existent sur chacun de ces biens.

D'autre part, il indique que chacune de ces sortes de dettes se divise, selon la territorialité des biens qui lui servent de gage, de manière qu'elles peuvent incomber soit intégralement, soit partiellement à un de ces Etats; dans ce dernier cas la dette ne conserve de son ancien gage, que la partie du bien qui se trouve sur le territoire de cet Etat.

Le texte ajoute que le montant « de l'obligation encourue concernant la dette gagée prise en charge par chaque Etat, l'Autriche exceptée, sera évaluée par la Commission des réparations d'après tels principes qu'elle jugera équitable. »

La compétence financière de la Commission, à laquelle l'Autriche échappe inexplicablement, comprend l'évaluation des incorporations, dans les biens de l'Etat, des valeurs procurées par l'emprunt, ou l'évaluation de la part de dette qui peut être supportée par le gage à elle affecté. « La valeur ainsi fixée sera déduite de la somme due à l'Autriche par l'Etat envisagé, du chef des biens et propriétés du gouvernement autrichien ancien ou actuel qui sont acquis par cet Etat avec le territoire transféré. »

Pour la dette non gagée, les dispositions du n° 2 de l'article 203 stipulent que la responsabilité de la part de cette dette incombant aux Etats respectifs,

doit être calculée sur la base de la moyenne des années financières 1911-1913, d'après « le rapport existant entre telles catégories de revenus dans les territoires répartis et les revenus correspondant de la totalité des anciens territoires autrichiens, qui, d'après l'avis de la Commission des réparations, seront les plus aptes à donner la juste mesure des facultés contributives respectives de ces territoires. »

Il s'agit en l'espèce, non seulement de proportion entre catégories partielles de revenus, mais aussi de proportion concernant l'ensemble des revenus sur un territoire ; de même, si le texte dispose qu'il entend tenir comptes des facultés contributives des territoires, et non des populations, cela signifie qu'il prend en considération les deux sortes de revenus à la fois. Constatons enfin que l'avis souverain accordé en cette matière à la Commission, ne doit pas porter atteinte à l'importance et à la valeur des statistiques et documentations officielles de cette époque.

41. Le texte de l'article 203 ne définit pas limitativement ce qu'il comprend dans la dette gagée ou non gagée. D'ailleurs, c'est seulement l'annexe qui emploie l'expression de « dette publique ».

Aux termes de l'article 203, la dette non gagée serait celle représentée par des titres de rente, bons, obligations, valeurs et billets, « expressément visés au présent Traité ». Pour ce qui est des engagements de même nature, contractés antérieurement au 28 juil-

let 1914 par l'ancien gouvernement autrichien, c'est la République d'Autriche qui en demeure seule responsable.

Que la dette gagée soit représentée ou non, par des titres — le texte ne l'affirme pas clairement, — elle comprend, en outre, « en vue de l'application du présent article », les « engagements de payer pris par l'ancien gouvernement autrichien et relatifs à l'achat de lignes de chemins de fer ou de propriétés de même nature. » La faveur d'une si large assimilation à la dette gagée accordée à ces engagements n'est pas compréhensible en l'absence de données statistiques, précisant et limitant le contenu des expressions « engagements à payer » et « propriétés de même nature ».

C'est seulement à l'aide de pareilles données, que les parties contractantes du Traité pouvaient apporter leur plein consentement, en toute connaissance de cause.

Remarquons d'ailleurs que cette indication n'est pas la seule dont le défaut se fasse sentir dans le texte : ce dernier, en effet, devait s'occuper aussi des dettes réciproques existant antérieurement à la guerre, entre les anciens ennemis et proclamer leur confusion jusqu'à concurrence de la dette autrichienne incombant au territoire annexé. Il n'y a pas de dispositions en ce sens, tandis qu'on en a inséré d'autres inutiles, comme celles qui font rentrer l'Autriche

parmi les Etats assumant la responsabilité d'une part de dette de l'ancien Empire. Il eût été impossible, en effet, qu'elle en soit exceptée!

2. — CONVERSION DES TITRES DE LA DETTE ANCIENNE

42. Les modalités de la conversion sont inscrites à la fois dans le texte de l'article 203 et dans son annexe. Elles sont incomplètes par rapport à l'étendue du sujet dont elles traitent. D'autre part, le texte manque même de précision et de continuité ; en effet, aux termes de l'annexe, « la dette à répartir comme il est indiqué à l'article 203 est l'ancienne dette publique autrichienne non gagée, représentée par des titres... », tandis que l'article 203 s'occupe de la dette gagée et non gagée, représentée ou non par des titres ; pour cette raison le texte ne fait pas clairement ressortir si les dispositions de l'annexe, et en particulier celles qui concernent les attributions de la Commission des réparations, sont applicables à la dette gagée, dont s'occupe le n° 1 de l'article 203.

Les modalités prescrites par le Traité pour la conversion des dettes de l'ancien Empire d'Autriche, devaient s'inspirer, en premier lieu, de la nature juridique du contrat d'emprunt (1). Quoique régi par le

1. Gr. Dimitresco. *Nature juridique de l'Emprunt publique*, p. 6 et s. ; N. E. Politis, *les Emprunts publics en droit international*, p. 16 et suiv.

droit privé, le contrat permet à l'Etat de bénéficier, en sa qualité de personne publique, de privilèges spéciaux : d'une part, la faculté d'affecter, d'abord et avant tout, ses ressources à la satisfaction de ses buts essentiels ; ce qui limite les droits des créanciers selon le mode d'emploi donné aux fonds procurés par l'emprunt. D'autre part, du fait de la souveraineté de l'Etat, il y a nécessairement application du principe de la territorialité des lois du débiteur, en cas de conflit entre les deux parties contractantes.

On ne peut pas louer les dispositions du Traité de n'avoir pas respecté ses principes. En dehors de la distinction fondamentale établie entre les deux dettes à répartir entre les Etats respectifs, ces dispositions donnent, par compensation, un développement particulier au rôle de la Commission des réparations, tant ce qui concerne son droit d'intervention, que son droit de contrôle en la matière.

L'appel à la compétence de cet organe se justifiait par la multiplicité des intérêts internationaux et divergents issus de la nouvelle situation politique, et par la situation des nationaux détenteurs de titres, qui était analogue à celle des porteurs de billets de banque ; une réglementation générale commune était donc nécessaire.

3. — EXAMEN DES DISPOSITIONS TECHNIQUES DE L'ARTICLE 203
CONCERNANT LA RÉPARTITION ET LA CONVERSION

43. Les opérations relatives à la distribution des parts de titres anciens et à leur remplacement par des nouveaux titres devaient être claires, simples et faciles à exécuter.

La principale difficulté à surmonter consistait dans la recherche des modalités, à l'aide desquelles on compenserait les différences existantes entre la valeur totale des titres estampillés, et le montant de la dette publique incombant, conformément au Traité, aux Etats en cause.

Comment devait-on régler la situation des porteurs de titres estampillés, sur le territoire d'un Etat, alors que le montant de ces titres dépasse ou n'atteint pas la cote de dette attribuée à celui-ci ?

Le texte distingue deux catégories de porteurs : ceux qui se trouvent à l'intérieur et ceux en dehors de l'Etat qui prend la dette en charge ; les premiers sont considérés et deviennent, du jour de la mise en vigueur du Traité, créanciers de l'Etat ayant estampillé les titres ; les autres porteurs n'ont droit qu'à la part proportionnelle qui leur est due dans les émissions nouvelles de titres, faites en vue de la compensation à intervenir entre les montants de dette attribuée à chacun des Etats en cause.

Or, le texte ne contient aucune disposition relative à la modalité de répartition, entre les porteurs, de ces nouvelles émissions ; il se borne à stipuler que ces derniers recevront une part du montant total de chacune de ces émissions, déterminée d'après la proportion existant entre le montant total des titres présenté à la Commission de réparations pour l'échange (le remplacement), et celui des titres appartenant aux porteurs. La répartition fondée sur l'égale solvabilité des Etats émetteurs de nouveaux titres serait-elle applicable, non seulement aux Etats dont les porteurs sont les ressortissants, mais aux porteurs eux-mêmes ?

La situation de ceux-ci attend encore un règlement.

On constate le même silence en ce qui concerne la situation de l'Etat ayant estampillé des titres, dont le montant est supérieur à celui de la cote de dette qui lui revient en charge. Quels sont les porteurs qui restent ses créanciers et quelle est la situation des porteurs dont l'Etat n'est pas débiteur ?

Inversement, dans le cas où la dette incombant à l'Etat est supérieure au montant des titres estampillés, comment cet Etat peut-il s'engager sous la forme d'emprunt public, par une émission de titres à remettre à la Commission des réparations ?

Toutefois, un fait reste : les droits des porteurs ne peuvent subir aucune atteinte en raison d'une entente directe intervenue entre les Etats susdits ; et réci-

proquement, ces Etats se trouvent sur le même pied de solvabilité, en ce qui concerne la responsabilité de la part de dette qui revient en charge à chacun d'eux.

Il est probable que la Commission des réparations aura mis sous son contrôle l'administration de l'ancienne dette de l'Empire d'Autriche, durant la période de transition qui s'étend jusqu'au règlement de toutes les questions pendantes. La République d'Autriche devra y figurer, à cette occasion parmi les membres de la Commission.

44. Les dispositions techniques prévues par le Traité pour assurer l'exécution de ces deux opérations principales, peuvent être classées en deux catégories :

a) Les dispositions concernant la compétence de la Commission des réparations : nous les examinerons plus loin, en même temps que l'ensemble des attributions de cette Commission, relatives à la dette publique de l'ancien Empire d'Autriche.

b) Les dispositions concernant directement les Etats obligés d'assumer la charge de la dette, savoir d'une part l'estampillage, d'autre part, l'échange des titres.

1. L'estampillage des titres de la dette non gagée, détenus sur le territoire des Etats responsables, doit être effectué dans un délai de trois mois à compter de la mise en vigueur du Traité. Observons, à ce propos,

que le texte n'indique pas si l'obligation de l'estampillage s'applique à la dette gagée. Cette opération de l'estampillage est également exigée pour les billets de la Banque d'Autriche-Hongrie, circulant sur les territoires de l'ancienne monarchie. En ce qui concerne toutefois la dette publique, le texte emploie une expression très large, lorsqu'il dispose que l'estampillage comprendra « tous les titres de cette dette existant sur leurs territoires respectifs. »

L'estampillage fait naître pour l'Etat une obligation *dies incertæ* ; l'Etat devient le débiteur des porteurs au jour de la mise en vigueur du Traité ; ceci est la conséquence de l'obligation qui lui incombe, du fait de la prise en charge de la dette, et de la ratification du Traité.

Les détenteurs devenant créanciers pour la valeur de leurs titres ne pourront exercer de recours contre aucun autre Etat. Il est vraisemblable qu'en édictant cette disposition relative aux droits des tiers, les auteurs du Traité ont voulu simplement dire que leurs créances résultant des anciens titres, restaient intangibles dans la limite de la solvabilité de l'Etat estampilleur. Ce qui est certain, c'est que le recours en question est limité au montant de la cote de dette prise en charge, malgré qu'en fait, une valeur en titres, supérieure, ait été estampillée. Dans cette situation, l'Etat estampilleur n'est qu'un intermédiaire, sans responsabilité propre, celle-ci étant assumée par

l'Etat émetteur de titres nouveaux, jusqu'à concurrence du montant de la dette attribuée à cet Etat.

2. L'échange des titres ne fait pas l'objet de dispositions spéciales et formelles du Traité. Celui-ci ne prévoit à ce sujet, que les hypothèses suivantes : dans le cas où le montant des titres d'une émission donnée, dûment estampillé, est inférieur à la partie de cette émission prise en charge par l'Etat respectif, celui-ci doit remettre à la Commission des titres nouveaux, pour compenser la différence qui en résulte.

Tous les droits et obligations découlant des titres anciens seront respectés. La Commission des Réparations est chargée de veiller à l'exécution de ces dispositions, savoir : forme et montant des coupures, monnaie en laquelle seront libellés les nouveaux titres, taux et bases de la conversion.

Dans l'hypothèse inverse, la Commission doit remettre à l'Etat en cause une part dûment proportionnelle de chacune des nouvelles émissions de titres, faites dans les conditions indiquées ci-dessus.

Les porteurs des titres détenus en dehors des Etats sus-visés doivent les remettre, par l'intermédiaire de leur gouvernement, à la Commission des réparations. Ils recevront de cette Commission des certificats, leur donnant droit à une part proportionnelle dans chacune des émissions nouvelles « faites pour échange des titres correspondant, remis conformément aux dis-

positions de la présente annexe » (annexe de l'article 203).

La question la plus importante qui se posait à l'occasion de cette opération, était celle de la parité monétaire entre les anciens et les nouveaux titres. A la couronne-papier devait correspondre la monnaie papier de l'Etat débiteur ; à la monnaie or des anciens titres devaient être substitué le même étalon d'or dans les nouveaux titres. Toutefois, on remarque l'exception suivante : si la dette gagée primitive a été libellée en monnaie or austro-hongroise, la nouvelle dette sera libellée en livres sterlings et dollars des Etats-Unis d'Amérique, et, en ce qui concerne la dette non gagée, en livres et dollars or.

L'échange des titres de la dette diffère essentiellement du remplacement des billets de Banque d'Autriche-Hongrie, par cet élément nouveau du cours du change ; mais il y a toutefois, une liaison possible entre ces deux opérations, du fait que le taux adopté pour la conversion des titres « sera le taux auquel « l'Etat qui assume la dette aura fait le premier échange « des couronnes-papier austro-hongroise contre sa « propre monnaie. »

Observons que s'il appartient à l'Etat de déterminer les conditions du remplacement des billets de banque, cette liberté d'appréciation laissée à l'Etat, en ce qui concerne l'échange des titres de la dette, n'a plus la même valeur, puisque la base de l'équivalence ou de

la conversion est susceptible d'être modifiée par le cours des changes ; en effet, la base de conversion de la couronne-papier est soumise à l'approbation de la Commission des réparations. Mais cette dernière n'a pas qualité pour s'imiscer, en cette matière, dans les affaires intérieures des Etats ; sa mission est plutôt de protéger les intérêts des porteurs étrangers, susceptibles d'être atteints par les variations du change.

Les considérations qui précèdent nous permettent de dégager les conséquences suivantes :

1° Il est entendu que la conversion dont il s'agit concerne exclusivement le papier-monnaie austro-hongrois ; les stipulations relatives aux monnaies étrangères restent les mêmes ; enfin, la monnaie austro-hongroise or est transformée en dollars et livres sterlings, d'après les poids et titres respectifs en vigueur au 1^{er} janvier 1914.

S'il en est ainsi, les dispositions du texte ne se réfèrent pas à la conversion, prise dans son véritable sens financier, et qui est opérable sur les titres même de la dette ; cette conversion constitue un droit appartenant indiscutablement aux Etats en cause (1), parce que les avantages et les prérogatives que le Traité a réservés aux porteurs, ne comprennent que le choix d'un taux fixe de change sur l'étranger ou de toute autre option de change.

1. Gr. Dimitresco, *op. cit.*, p. 26 et s.

2° On remarque d'autre part, qu'autant qu'il y aura de changes différents, pour chacun des Etats en cause, autant il y aura de variations dans la valeur des dettes prises en charge par l'Etat ou dans la valeur des titres appartenant aux porteurs ; en effet, il n'y a pas dans la circonstance, de péréquation générale des changes.

Si nous comparons d'une part, la situation des porteurs des billets de la Banque d'Autriche-Hongrie garantis par des titres, déposés par le gouvernement autrichien en couverture de leur émission, d'autre part, la situation des porteurs de titre de la dette publique autrichienne existant au 28 juillet 1914, nous constatons que les créances des porteurs ont un sort différent, malgré l'origine commune des deux dettes : en effet, la conversion des titres de la dette publique subit l'influence directe ou indirecte de la Commission. Pour ce motif, il est équitable que les deux catégories de titres ci-dessus jouissent de la même parité du change étranger.

En somme, il résulte de tous ces faits qu'il ne faut pas confondre la dette attribuée, avec le montant de la dette supportée, en réalité, par les Etats respectifs ; le montant de leur valeur varie suivant le cours des changes.

45. Le texte a considéré qu'il était utile d'apporter des limites au droit d'intervention de la Commission. Ce droit est soumis aux conditions suivantes :

a) Il ne peut être exercé seulement qu'à l'occasion de la conversion.

b) Au moment de la conversion, la Commission doit être d'avis que « la valeur d'après le change sur « l'étranger, de la monnaie ou des monnaies substitué à la monnaie dans laquelle les titres anciens « étaient libellés, est sensiblement inférieure lors de « la conversion, à la valeur, d'après le change sur « l'étranger, de la monnaie primitive. »

Si la Commission n'est pas de cet avis, il n'y a pas lieu d'apporter de modifications à la base de la conversion ; mais qu'advviendrait-il au moment où l'ancienne couronne-papier ne serait plus cotée, par suite de son remplacement par une nouvelle monnaie autrichienne ? Quel serait alors l'élément de comparaison, si on ne se trouvait plus en présence que d'une seule monnaie cotée ? Le Traité ne donne pas de réponse.

En réalité, les deux conditions mentionnées ci-dessus, conduisent nécessairement à des transactions et des compromis ; toutes suppositions relatives à l'avenir, doivent être faites avec des réserves.

Indépendamment des questions de compétence que nous avons exposées ci-dessus, il nous reste maintenant à examiner plus spécialement le rôle de la Commission des réparations. Ce rôle comporte en la matière, deux sortes d'attributions : distribuer des nouveaux titres émis aux Etats ou aux porteurs

dûment qualifiés ; conclure avec ces derniers, des arrangements en vue des émissions d'emprunts d'unification à effectuer par chaque Etat débiteur.

La première de ces attributions, celle de la distribution des titres, devait être donnée nécessairement à un organe central, qui pût représenter tous les intérêts à la fois. C'est dans ce but qu'elle a été confiée à la Commission des réparations. Celle-ci concentrera, d'un côté, les émissions de titres nouveaux que les Etats seront obligés de faire, et, de l'autre, elle distribuera aux Etats ou porteurs ayants droit la part qu'il leur revient, et qui sera déterminée d'après la proportion établie entre le montant des titres de chaque émission qu'ils possèdent, et le montant total de ceux-ci, présenté pour échange à la Commission.

L'unification des emprunts — qui est la seconde attribution de la Commission — est la plus importante. Il appartient à la Commission de jouer le rôle d'intermédiaire entre les porteurs, dont elle est tout d'abord chargée de sauvegarder les intérêts, et chacun des Etats en cause. Son action ne peut s'exercer au delà de ces limites ; elle ne possède pas, en propre, le droit de créer et d'assumer une obligation relative à l'émission des emprunts d'unification (1). En effet, non seulement sa personnalité du droit des gens est

1. Pour la doctrine v. N. Politis, *op. cit.*, p. 129.

incomplètement définie, non seulement elle ne possède pas, à ce titre, le patrimoine nécessaire pour cette opération, mais encore son intervention constituerait, en fait, dans les pays respectifs, un contrôle permanent des finances publiques, incompatible, en droit, avec leur souveraineté d'Etats indépendants (1). C'est dans ce sens qu'il faut interpréter les termes du texte concernant cette opération : « les titres de ces emprunts seront substitués à des conditions fixées après entente entre la Commission et les porteurs. »

Il n'y a dans ce texte aucune stipulation formelle prescrivant, en cette matière, la substitution de la Commission à l'Etat émetteur ; dans la circonstance, la Commission deviendrait à la fois juge et partie.

Le droit de l'unification des emprunts appartenant aux Etats en cause, constitue, au point de vue financier, une conversion proprement dite : il y a extinction de la dette ancienne, émission d'un nouvel emprunt ; la conversion reste une opération distincte de la prise en charge de l'ancienne dette, et de la parité des monnaies en lesquelles sont libellés les deux sortes de titres.

Comme tel, l'Etat respectif n'a pas seulement le droit incontestable de convertir sa dette, mais il a le

1. Pour la doctrine, v. N. Politis, *op. cit.*, p. 217 et s.

devoir même de le faire, sitôt que le taux de son crédit s'est élevé au-dessus du loyer des capitaux sur le marché national (1). C'est pour leur laisser pleine liberté sur ce point, que le Traité n'oblige pas les Etats assumant la charge de la dette, à en effectuer le paiement d'après une modalité déterminée dans le texte même, telle que le remboursement du capital ou la continuité des arrérages.

Il est probable que la conversion opérée ne sera que partielle, conformément d'ailleurs à sa nature, puisque les Etats ne peuvent pas renoncer, de ce fait, aux emprunts futurs dont ils auront besoin. De même, il est difficile d'admettre qu'elle puisse se réaliser par une opération unique, plutôt que par tranches successives (2).

§ 2. — Dette publique générale de l'Autriche-Hongrie

46. Si le Traité considère les biens appartenant à l'ancienne monarchie austro-hongroise comme communs à l'Autriche et à la Hongrie, il paraît ne pas appliquer le même régime d'indivision à la dette

1. L. Einaudi. *Corso di Scienza delle Finanze*, p. 966 et s. ; Flora, *Manuale della Scienza delle Finanze*, p. 689 et s. ; Ed. Allix, *op. cit.*, p. 643, sur la Légitimité morale de la conversion.

2. La Conversion de la dette autrichienne commencée dans la seconde moitié de l'année 1868 a été terminée en un peu plus de quatre ans.

publique ; il envisage celle-ci comme étant répartie sur la base de la Convention additionnelle approuvée par la loi du 30 décembre 1907, B. L. I, n° 278, en vertu de laquelle la Hongrie contribue à la dette générale de l'Autriche-Hongrie dans une proportion déterminée, représentant la cote-part des territoires dépendant de la « Sainte Couronne de Hongrie ».

Si telle est l'intention des auteurs du Traité, une même solution s'impose pour la répartition des titres émis par les gouvernements autrichiens et hongrois, anciens et actuels, et dont s'occupe l'article 206 n° 13 : « Les gouvernements de l'Autriche et de la Hongrie actuelle assumeront seuls, pour leurs parts respectives et à l'exclusion de tous autres Etats, la charge de tous les titres qui ont été déposés à la banque par les gouvernements autrichien et hongrois, anciens ou actuels, en couverture des émissions de billets et qui n'auront pas été annulés. » Néanmoins, on doit tenir compte, pour la détermination des parts respectives, des conventions conclues entre les deux Etats, au moment où les avances étaient demandées et accordées.

Quant aux modalités concernant l'échange des titres de la part de dette générale de l'Autriche-Hongrie, incombant à la Hongrie comme il est dit ci-dessus, il faut se rapporter à une complexe série de textes.

En effet, l'annexe de l'article 203 du Traité de

Saint-Germain renvoi (1) pour les conditions d'émission, au Traité avec la Hongrie. Celui-ci s'occupe de la question à l'annexe de l'article 186, dans les termes suivants :

« La dette à répartir comme il est indiqué à l'article 186 comprend, en sus de l'ancienne dette publique hongroise non gagée, dont il est question ci-dessus, la part de dette autrichienne dont la charge incombait au gouvernement de l'ancien royaume de Hongrie, en exécution de la Convention additionnelle approuvée par la loi austro-hongroise du 30 décembre 1907 (B. L. I. n° 278) et qui représente la contribution à la dette générale de l'Autriche-Hongrie des territoires dépendant de la Sainte Couronne de Hongrie.

Chaque Etat qui, en vertu du présent Traité, assume une part de la dette autrichienne dont il est question au précédent paragraphe, devra remettre à la Commission des réparations de nouveaux titres, pour un montant égal à la part de la dette autrichienne qui lui est attribuée ».

La dette autrichienne dont il est parlé dans ce texte, est celle qui doit être déduite, comme incombant à la

1. « Les Etats où les porteurs intéressés recevront aussi une part dûment déterminée, des titres émis dans les conditions fixées par le Traité avec la Hongrie, en échange de la part de dette publique autrichienne non gagée, dont cette Puissance a accepté la charge par la Convention additionnelle de 1907. »

Hongrie, de l'ancienne dette publique autrichienne non gagée (1).

Malgré, toutefois, que cette partie de dette soit également qualifiée d'autrichienne, elle diffère essentiellement, quant au mode de répartition entre les Etats en cause, de l'autre partie qui concerne exclusivement l'ancien Empire d'Autriche : la responsabilité de la première dette, désignée ci-dessus, est assumée par chacun des Etats, en prenant pour base la moyenne des revenus existant dans les territoires ayant appartenus à l'ancien Empire ; au contraire, pour établir la responsabilité relative à la seconde partie de la dette, on tient compte, lorsqu'on la calcule, de la moyenne des revenus constatés sur les territoires ayant appartenus à l'ancien royaume de Hongrie (Sainte Couronne de Hongrie).

Ceci n'est pas, d'ailleurs, la seule différence qu'il convient de remarquer entre les deux dettes ; il en existe une autre : en effet, les nouveaux titres émis conformément à l'annexe de l'article 186 du Traité de Trianon, nécessitent une rédaction spéciale, justement à cause de la substitution de dette qu'ils consacrent.

1. Conformément à l'annexe de l'article 203 du Traité de Saint-Germain : « La dette à répartir comme il est indiqué à l'article 203 est l'ancienne dette publique autrichienne non gagée, représentée par des titres, telle qu'elle était constituée au 28 juillet 1914. Toutefois, il faut en déduire la part de dette dont la charge incombait au gouvernement de l'ancien royaume de Hongrie, en exécution de la Convention additionnelle approuvée par la loi austro-hongroise du 30 décembre... »

C'est dans ce but que ce texte charge la Commission de réparations de fixer le libellé de ces titres, en vue d'y converser et reproduire « aussi exactement que possible le libellé des anciens titres autrichiens. »

B. — Dette publique de guerre de l'ancien Gouvernement autrichien

45. La dette publique en titres de l'ancien gouvernement autrichien, légalement émise après le 28 juillet 1914 et avant le 31 octobre 1918, est considérée par le Traité, comme dette de guerre de ce gouvernement (1).

Les dispositions qui la concernent, sont insérées dans l'article 205. Conformément à ce texte, il y a lieu de faire une distinction entre les Etats auxquels des territoires ont été transférés et l'Autriche.

Les premiers sont proclamés non responsables pour la part de dette, représentée par les titres détenus sur leur territoire et qui doivent être estampillés par eux : « les Etats ci-dessus mentionnés ne seront tenus d'aucune obligation... »

Or, ceci n'est qu'une disposition de façade, puisque immédiatement après, le texte ajoute : «... mais ni le gouvernement de ces Etats ni leurs ressortissants ne pourront, en aucun cas, exercer de recours contre

1. Pour ce qui est des principaux éléments de cette dette, voir *La situation financière de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie et de leurs alliés*, p. M. Ch. Rist.

d'autres Etats, y compris l'Autriche, pour les titres de dette de guerre dont eux-mêmes et leur ressortissants sont propriétaires. »

Cela signifie qu'au cas où les Etats en cause prendraient la charge de ces titres, ils n'auront de recours contre aucun autre Etat ; mais il est très probable qu'ils seront contraints d'assumer, en tout ou partie, cette responsabilité, car ils ne peuvent annuler les titres possédés par leurs ressortissants, sans aller au devant de sérieuses difficultés ; *il en résulte donc que ces Etats supporteront en réalité, directement et définitivement, la charge de la dette, malgré la stipulation formelle du texte ci-dessus qui les exonère de toute responsabilité.*

Par exception, et de façon formelle, la responsabilité de l'Autriche demeure entière. Cet Etat garantit la part de dette correspondant aux titres qui appartenaient, antérieurement à la signature du Traité, à ses propres ressortissants ou à des Etats différents de ceux auxquels des territoires de l'ancienne monarchie ont été attribués.

Il ne faut pas se faire d'illusions sur la charge imposée à l'Autriche, du fait de cette stipulation. En effet, en ce qui concerne ses ressortissants, elle est obligée d'assurer le service de cette dette, dans la même mesure que les autres Etats en cause. Quant aux titres détenus dans tout autre Etat, ils s'empres-
seront d'émigrer là où le change leur sera plus favo-

nable, ce qui n'est pas le cas de l'Autriche actuelle.

Une autre obligation incombant à l'Autriche est celle prévue au dernier alinéa de l'article 205 : « le gouvernement actuel sera seul responsable de tous les engagements contractés durant la guerre par l'ancien gouvernement autrichien, autres que les engagements représentés par des titres de rente, bons, obligations, valeurs et billets expressément visés au présent Traité ».

Cette disposition se réfère principalement à la matière des réquisitions de guerre.

Les modalités du retrait des titres sont les suivantes : dans les deux mois de mise en vigueur du Traité, chaque Etat annexant ou né du démembrement de l'Empire, y compris, l'Autriche, devront estampiller les titres de dette publique de guerre détenus sur leur territoire. Nous retrouvons ici l'application de cette même base de la territorialité des titres, déjà employée pour la répartition de la dette flottante de guerre, lors de la liquidation de la Banque d'Autriche-Hongrie. Il convient seulement de remarquer que pour la dette publique de guerre, le terme maximum d'émission est fixé au 31 octobre 1918, et non au 27 octobre 1918 comme pour la dette flottante de guerre.

Les titres estampillés seront remplacés par des certificats ; ils seront remis ensuite à la Commission des réparations. L'estampillage n'implique pas, pour

l'Etat qui l'a opéré, l'obligation d'une charge quelconque « à moins qu'il n'ait donné lui-même cette signification précise aux opérations d'estampillage et de remplacement. »

En ce qui concerne les conditions de règlement de la dette commune de guerre, le texte renvoie aux dispositions de l'article 206, relatives à la liquidation de la Banque d'Autriche-Hongrie.

CONCLUSIONS

Dans l'introduction du présent travail nous avons indiqué que le but que nous poursuivions, était d'étudier les solutions données par les clauses financières du Traité, au point de vue de leurs qualités pures, en comparaison avec la doctrine.

Pour apprécier dans leur ensemble les résultats obtenus, il convient de passer rapidement en revue les principales observations et constatations qui se sont imposées à notre connaissance.

Le but du Traité de Saint-Germain et du Traité de Trianon était de régler les conditions de la paix dans l'Europe centrale, comme suite à la guerre qui a entraîné la dissolution de la monarchie austro-hongroise et le démembrement des deux Etats associés.

Cette paix a été établie sous l'empire de la volonté des Principales Puissances alliées et associées, victorieuses dans la guerre. A côté d'elles, on distingue d'une part, les autres Etats victorieux, désignés sous le nom de Puissances alliées et associées, et d'autre part, l'Etat vaincu, qui dans le Traité de Saint-Germain, est la République d'Autriche.

Des modifications profondes à la situation d'avant-guerre s'imposaient inévitablement. Elles concernaient, en premier lieu, les souverainetés territoriales ; en effet, des Etats nouveaux se constituent et des annexions s'opèrent. De l'ancien Empire d'Autriche il ne reste qu'une parcelle, tant en population qu'en territoire, qui continue la tradition, sous le nom de République d'Autriche.

La volonté directrice responsable avait à résoudre les questions communes à toutes les parties, et à s'occuper de celles plus spéciales à quelques-unes d'entre elles.

Pour remplir ce but, les Principales Puissances ont tout d'abord consacré, par le Traité, la dissolution de la monarchie, le démembrement de ses associés, les annexions intervenues, la reconnaissance des nouveaux Etats comme personnes du droit des gens. Elles ont posé les principes financiers généraux, qui découlent de ces faits et qui s'appliquent à leurs propres intérêts ou à ceux des tiers, leurs ressortissants ou neutres. Ces principes sont intangibles.

En second lieu, ces Puissances se sont préoccupées des intérêts spéciaux à chacun des territoires démembrés et en même temps des moyens d'assurer l'exécution des obligations imposées aux Etats respectifs. Dans cet ordre d'idées, le Traité a introduit le principe de l'utilisation d'ententes ultérieures, intervenues directement entre les Parties intéressées ; ainsi, liberté

entière d'action est laissée, en cette matière, aux parties contractantes du Traité.

Les clauses financières de la Partie IX du Traité prévoient pour chaque contractant, des droits et obligations solidaires les uns des autres.

En ce qui concerne les droits, nous avons remarqué que la répartition des biens et intérêts n'a pas été faite conformément à la doctrine, à l'aide d'un bilan inventaire du patrimoine de l'ancien Empire d'Autriche. Le Traité consacre le principe *uti possidetis*, mais il exclut ainsi les Etats ayants droit, de la répartition des biens non situés sur leurs territoires.

En ce qui a trait aux obligations, l'absence du bilan produit un effet plus grave : le Traité divise, en principe, d'une façon égale, les charges entre les Etats en cause, mais il ne prend pas soin d'en indiquer les données-limites, au moins pour celles qui se rapportent à l'époque d'avant-guerre, telle que par exemple la dette publique. Les autres charges relatives au paiement des biens, à la dette publique de guerre, au remplacement des billets de la Banque d'Autriche-Hongrie, elles aussi non évaluées, grèvent lourdement et pour une longue période les budgets des Etats en cause. On ne saurait trop signaler, dès à présent, la *gravité* des conséquences auxquelles donnera lieu cet état de choses. Ceci nous paraît constituer une omission essentielle dans la pensée des auteurs du Traité.

En examinant d'une manière plus détaillée les droits des Puissances alliées et associées, nous avons d'abord, constaté que le premier d'entre eux, savoir le privilège général, n'offrait pas une valeur effective. Quant à l'acquisition des biens et propriétés, nous avons remarqué que le principe de la territorialité des biens, base de leur répartition, subissait des exceptions importantes, notamment en ce qui concerne le matériel de guerre et de navigation ; en conséquence, une compensation générale devient indispensable entre les Etats qui se trouvent en possession des biens de l'ancien Empire d'Autriche.

Nous avons conclu ensuite, que l'évaluation des biens, à faire par la Commission des réparations, n'avait trait qu'aux biens privés de l'Etat, puisque le domaine public est acquis de droit, par le fait même du transfert de la souveraineté.

Nous nous sommes appliqués à démontrer, conformément d'ailleurs à la doctrine, que le paiement de ces biens était inadmissible, car il équivalait au rachat de la souveraineté et du droit d'existence même des populations en cause ; ainsi, c'est pour cette raison que le Traité n'a pas exigé de l'Autriche un tel paiement.

Nous avons prouvé enfin, que l'inscription de la valeur des biens acquis, au crédit du compte des réparations dues par l'Autriche, rendait, en fait, les Etats cessionnaires ou nés du démembrement de l'Empire

autrichien, coupables de la guerre, puisque sous la forme du paiement des biens, ils acquittaient en réalité les réparations.

Ces dispositions du Traité transposent la question de l'acquisition des biens sur le terrain des réparations.

En examinant avec la même méthode le passif, nous avons vu la principale obligation mise à la charge des Etats acquéreurs de territoires ou nés du démembrement de la monarchie, consistant dans le remplacement des billets de la Banque d'Autriche-Hongrie et des titres de la dette publique de l'ancien Empire.

De ce côté aussi, les dispositions du Traité sont sujettes à critiques; ainsi, en ce qui concerne la circulation fiduciaire, nous avons remarqué qu'il n'a pas été établi de règlement général pour l'ensemble de la circulation monétaire sur le territoire de l'ancienne monarchie.

En s'occupant tout particulièrement du sort des billets de la Banque d'Autriche-Hongrie, le Traité a encore utilisé, comme base de répartition, le principe de la territorialité, mais il n'a pas pensé à prendre les mesures propres à limiter le montant des émissions à répartir et à interdire toute émission nouvelle. Ce manque de prévoyance est d'une gravité exceptionnelle pour les Etats obligés de remplacer cette monnaie. En effet, des quantités énormes de ce papier

déprécié, émis en Autriche, dans le long espace de douze mois laissé à ce pays pour remplacer les billets en circulation sur son territoire, ont passé par contrebande dans les territoires délivrés. Là, elles se sont superposées à la circulation normale, en attendant d'être échangées par des monnaies nationales, à la même parité que les billets de la circulation normale.

La liquidation de la Banque a été prévue, en principe; mais malgré qu'un terme fût fixé pour son commencement, les opérations de banque ont continué.

Un tel défi aux dispositions du Traité ne peut qu'entraîner la *nullité* de ces opérations. Enfin, nous avons montré que, du fait de l'échange des billets, le Traité a réparti, en réalité, entre les Etats cessionnaires de territoires, la dette de guerre de l'ancienne monarchie, représentée par des avances consenties par la Banque d'Autriche-Hongrie.

La dette publique, en ce qui la concerne, comprend la dette de guerre et celle antérieure à la guerre. Cette dernière se répartit entre les territoires détachés — sans qu'ils soient d'ailleurs solidaires —, sur une base à la fois territoriale et fiscale, suivant que la dette est gagée ou non gagée. Nous avons montré que la Commission avait compétence pour fixer, l'Autriche étant exceptée sans motif, le montant de dette incombant à chaque Etat en cause.

Le Traité proclame le respect dû par chacun des

Etats débiteurs aux droits des porteurs de titres, tels qu'ils résultent des contrats d'emprunt passés avec l'Autriche. En même temps, il donne à la Commission des réparations la faculté de servir d'intermédiaire entre les intéressés, pour l'unification des emprunts d'Etat. Quand à la dette de guerre, nous avons prouvé qu'elle est supportée d'une façon égale par tous les Etats annexants ou nés du démembrement de la monarchie, et non seulement par l'Autriche.

Ainsi, au moyen de cette récapitulation générale, on peut se rendre compte des différences sensibles qui existent d'une part, entre les dispositions du Traité en la matière, et les enseignements de la doctrine, d'autre part, entre les positions de droits qu'elles consacrent et les situations de fait qui en résultent.

Il s'est produit une dissemblance dans la proportion des droits et obligations des anciennes Puissances associées, à telle enseigne qu'on peut se demander si le sort des armes a été favorable aux Etats successeurs de l'Empire d'Autriche.

Le Traité, ayant prévu les difficultés qui devaient rendre difficile l'établissement de la paix financière dans l'Europe centrale, a proclamé expressément, dans son désir d'assurer le meilleur et le plus équitable traitement à toutes les parties, le principe de l'entente directe entre les intéressés. C'est ce principe qui est inscrit à l'article 215, aux termes duquel seront fixés par une entente entre les gouvernements

en cause « tous les ajustements financiers, qui sont rendus nécessaires par le démembrement de l'ancienne monarchie austro-hongroise et par la réorganisation des dettes publiques et systèmes monétaires dans les conditions prévues aux articles précédents ». Le Traité, lui-même, a donc entrevu les améliorations qu'au cours de notre étude, nous avons estimées nécessaires.

L'expression « ajustements financiers » se rapporte, également, aux conventions qui déterminent les modalités d'application des clauses.

Toutes ces modalités ne peuvent avoir d'effets utiles, que si elles supposent l'établissement préalable d'un bilan inventaire.

La Commission des réparations ne peut prendre de décisions réellement applicables, avec le consentement des intéressés, que sur la base de ce bilan inventaire de l'Etat, dressé d'un commun accord avec les parties. Ce document constituera ainsi un point de départ incontestable, pour l'établissement de tous droits ou obligations spécifiés dans le Traité.

L'existence d'un bilan offre également une grande importance, au point de vue du sort qui sera réservé aux opérations effectuées par la Banque d'Autriche-Hongrie. Ainsi, le bilan, dressé après examen de la gestion des affaires pendant la guerre, servira de base aux opérations de liquidations, qui elles-mêmes seront closes par le bilan définitif. Ce sont les gou-

vernements ayant échangé des billets de la Banque avec leur propre monnaie, qui décideront de l'acceptation ou du refus des opérations faites par cette Banque, contrairement au droit de guerre, aux stipulations du Traité ou aux dispositions de ses statuts.

La répartition de l'actif ou du passif de la Banque doit s'opérer entre les ayants droit, de façon juste et équitable. De la même manière doit s'effectuer la division de la dette publique ; il ne doit être consenti d'exceptions ou de dégrèvements, que dans la mesure où les territoires qui les invoquent, prouveront qu'ils n'ont pas participé à la création de la dette en discussion.

En définitif, les clauses financières, telles qu'elles sont prévues au Traité, ne se suffisent pas à elles-mêmes, tout en posant des bases à certaines solutions. Une organisation centrale, la Commission des réparations, a été créée par le Traité soit en vue de la conclusion des conventions complémentaires, concernant la paix, soit pour veiller à l'exécution des stipulations expresses que le Traité contient.

La Commission des réparations instituée à l'article 179 du Traité de Saint-Germain, diffère sur deux points de l'organisation analogue créée conformément à l'article 233 du Traité de Versailles : la constitution d'une section spéciale à Vienne et les modalités relatives au droit de vote accordé à ses membres.

Cette Commission est tout d'abord, la représentante des Principales Puissances alliées. Elle possède une sorte de pouvoir législatif, qui lui permet de modifier certaines conventions intervenues entre les Etats intéressés, et une sorte de pouvoir juridictionnel, relatif à l'interprétation des textes du Traité. De plus : « la Commission ne sera liée par aucune législation, ni par aucun code particulier, ni par aucune règle spéciale concernant l'instruction ou la procédure ; elle sera guidée par la justice, l'équité et la bonne foi... Elle pourra employer toute méthode légitime de calcul. » Voilà en quels termes s'exprime à ce sujet le rapporteur de la Commission des Affaires Etrangères du Sénat français, à l'occasion du projet de loi portant ratification du Traité de Saint-Germain :

« Ces différentes attributions qui sont spéciales au Traité de Saint-Germain, donne en réalité à la Commission des réparations un pouvoir quasi souverain pour la liquidation financière de l'ancien Empire, sauf les principes essentiels que nous avons rappelés. Cette liquidation, le Traité ne la fait pas, il l'amorce et son caractère à cet égard, se dégage nettement de l'article 215, qui fait apparaître une fois de plus la Commission des réparations, et dont le texte, à citer tout entier, est comme la conclusion générale de la Partie IX du Traité de Saint-Germain et des considérations qui précèdent ».

Enfin, le Traité sanctionne cette toute puissance de la Commission, en stipulant que ses décisions « seront aussitôt exécutoires et pourront recevoir application immédiate sans autre formalité » (Art. 190, Annexe II, § 14).

Toutefois, les auteurs du Traité n'ont pas manqué de prévoir les possibilités d'erreurs, et c'est dans cet esprit que l'article 190, annexe II, § 21 ajoute : *« aucun membre de la Commission ne sera responsable, si ce n'est vis-à-vis du gouvernement qui l'a désigné, de tout acte et omission dérivant de ses fonctions. Aucun des gouvernements alliés et associés n'assume de responsabilité pour le compte d'aucun autre gouvernement »*.

Il est difficile de croire que cette construction juridique de la Commission de réparations puisse résister, telle qu'elle est, aux réalités et aux nécessités pratiques. Les récents débats de l'Assemblée de la Société des Nations à Genève, nous en donnent l'exemple. *La Commission des réparations doit être adaptée* aux circonstances, dans sa constitution, son but et ses moyens, et ne conserver que des attributions normales et pratiques. Sa charge est difficile, tant parce qu'elle se trouve en présence de la succession d'un Etat basé sur un lourd amas de conventions et traités, que parce qu'il lui appartiendra d'assurer l'exécution des mesures nécessitées par l'état des finances publiques qui découlent du démembrement

territorial. Les remaniements territoriaux comportent la modification d'un grand nombre de rapports existants et qui ne peut être réalisée que dans un espace de temps, et à la suite de nombreux accords ultérieurs au traité de paix. Tel a été le cas de la paix de Westphalie (1648), à laquelle ont succédé les négociations du congrès de Nuremberg en 1649 et 1650 ; du Traité de Vienne de 1815 ; du Traité de Francfort du 10 mai 1871, dont la Commission de liquidation travailla pendant plus de 6 ans pour la régularisation des comptes respectifs des deux Etats, découlant de la cession de l'Alsace-Lorraine ; tel est le cas enfin, sous nos yeux, du Traité de Versailles. Il n'y a pas de raison pour que le Traité de Saint-Germain fasse exception à la règle.

Ainsi on peut affirmer que la Partie IX Clauses financières de ce Traité ne pose que les premières bases de la paix financière dans les régions danubiennes. Une longue série de conventions ultérieures s'ensuivront. Mais, alors que les dispositions de cette partie du Traité ne dérivent pas de transactions entre les intéressés, tous les accords futurs seront, au contraire, autant de compromis entre les contractants. Ce fait est la conséquence qui découle, inévitablement, du principe pratique et prévoyant de l'entente directe, proclamé à l'article 215. Mais pour que ce principe donne les résultats que l'on espère deux conditions sont nécessaires :

Tout d'abord, il faut, d'une part, respecter de manière absolue les droits des intéressés en cause, et d'autre part, exécuter intégralement les obligations qu'on aurait pû contracter. Il est incontestable qu'en ce qui les concerne, les Etats successeurs de l'ancien Empire d'Autriche feront de *suprêmes efforts* pour surmonter les obstacles qui pourraient s'opposer à l'application de ce principe fondamentale de la vie internationale, — n'en aurions-nous, d'ailleurs, comme gage, que la probité et la conscience du devoir dont ces Etats ont donné preuves au cours des événements de la guerre.

En second lieu, il ne faut pas perdre de vue que les Puissances alliées et associées ont subi la guerre, dans le but de sauvegarder l'indépendance politique et économique des peuples se trouvant sous la menace austro-allemande.

Or, l'examen des clauses financières auquel nous avons procédé, démontre suffisamment que les conditions imposées à celles de ces Puissances nées du démembrement de l'ancien Empire d'Autriche, ou cessionnaire de territoires, portent un coup très sérieux à l'indépendance de ces Etats. Grevés de charges plus lourdes que celles qu'ils auraient dû assumer normalement, à la suite de la guerre, ces Etats se voient, à raison de ce surplus, privés des droits attachés à leur qualité de vainqueurs, affir-

mation sacrée et sauvegarde de leur indépendance.

En définitive, pour que la première condition visée plus haut soit réalisée, il faut que la consolidation interne des Etats nouveaux ou agrandis puisse s'effectuer dans cette sécurité, que donne le maintien de l'ordre public.

Or, même si les impôts ordinaires et extraordinaires fournissent les ressources qu'on aurait exigé du pays, suffiront-ils à assurer le service d'une telle dette publique, incombant aux territoires délivrés, et qui comprend le montant du rachat des biens — destiné aux réparations de l'Autriche —, de la contribution aux dépenses de libération, de la dette de guerre, des billets de la Banque d'Autriche-Hongrie remplacés, de la dette publique gagée et non gagée, pour ne citer que ses principaux éléments ?

Et si telle est la situation, conviendrait-il que les Principales Puissances créancières fassent, par exemple, intervenir, dans l'hypothèse où les gouvernements en cause y consentiraient, un Conseil financier spécial, qui ne pourrait d'ailleurs que se heurter aux mêmes difficultés de force majeure ? N'est-il pas, plutôt, préférable pour elles, d'avoir comme débiteur un Etat dont la dette serait fixée proportionnellement à ses forces, ce qui lui permettrait de se développer économiquement, et, par suite, d'offrir à un moment donné, de réelles garanties de solvabilité, en même

temps qu'une source d'avantages précieux pour l'intérêt général ? (1)

Il est indéniable que toutes les Puissances alliées et associées ont l'intérêt supérieur commun de maintenir la charte actuelle de l'Europe centrale. Et ne subsisterait-il même que le seul souvenir de l'ancienne

1. Se plaçant seulement au point de vue de la dette de guerre interalliée, M. Keynes, *op. cit.*, p. 222 et suiv., s'exprime dans les termes suivants, en ce qui concerne le règlement du paiement :

« Il serait exagéré de dire que les alliés européens ne peuvent pas payer le capital et l'intérêt de leur dette ; mais les faire payer, serait à coup sûr leur imposer un accablant fardeau. On peut donc s'attendre à ce qu'ils fassent des efforts constants pour éluder cette obligation et ces tentatives seront une source perpétuelle de chocs et de mauvais vouloir pendant de nombreuses années. Une nation débitrice n'aime pas son créancier et il est vain d'attendre de la bonne volonté vis-à-vis de l'Angleterre ou de l'Amérique, de la part de la France, de l'Italie et de la Russie, si le développement futur de ces pays est paralysé par le tribut annuel qu'ils devront payer. Ils seront tentés de rechercher leurs amis d'un autre côté et toute rupture des relations pacifiques leur offrira l'énorme avantage de leur éviter le paiement de leur dette extérieure. Tandis que, si — d'autre part — ces grandes dettes sont annulées, par cela même la solidarité et l'amitié véritable des nations associées se trouveront encouragées. »

L'existence de la dette de guerre menace partout la stabilité financière. Il n'y a pas de pays européen où la répudiation de cette dette ne doive devenir bientôt un important problème politique. Dans le cas de la dette intérieure, les parties intéressées peuvent avoir deux avis différents, et il n'y a là qu'une question de répartition intérieure de la richesse. Pour les dettes extérieures il n'en est pas de même, et les nations créditrices peuvent trouver leurs intérêts incommodément liés avec le maintien d'une forme particulière de gouvernement ou d'organisation économique dans les Etats débiteurs. Le lien embrouillé des alliances ou des lignes n'est rien à côté de celui des créances monétaires. »

Les arguments présentés, par M. Keynes n'en auront que plus de valeur si on les applique aux Etats qui voient s'ajouter à leur dette de guerre envers les Alliés, d'autres charges encore plus considérables, qui leur sont imposées par le traité de Saint-Germain.

solidarité qui les a unies par les liens les plus profondément humains, que la légitimité des objections faites aux dispositions des clauses financières du Traité de Saint-Germain, trouverait ainsi le loyal chemin qui touchera aux cœurs de ceux qui, après avoir été les plus grands par leurs sacrifices et leurs efforts, sont appelés à peser, par leurs décisions, sur les destinées des peuples délivrés.

Puissent ceux qui ont assumé la dure mission de parachever la consolidation du nouvel état de choses, trouver les appuis nécessaires ! Puissent-ils voir, à la fin de leur tâche, briller d'un éclat plus pur, et après de longs siècles d'attente, l'étoile annonciatrice de cette heure où les nations ayant enfin recouvré leur unité ou leur indépendance, participeront, intégralement, par leurs qualités spécifiques au développement de la civilisation humaine !

Nous le souhaitons de tout notre cœur.

Vu : le Président de la thèse,
CHARLES RIST

Vu : le Doyen,
F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer :
le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPEL

ANNEXES

ANNEXE I

TRAITÉ DE PAIX

Entre les Puissances alliées et associées et l'Autriche,
signé à Saint-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919.

PARTIE IX

CLAUSES FINANCIÈRES

Article 197.

Sous réserve des dérogations qui pourront être accordées par la Commission des réparations, un privilège de premier rang est établi sur tous les biens et ressources de l'Autriche pour le règlement des réparations et autres charges résultant du présent Traité ou de traités et conventions complémentaires, ou des arrangements conclus entre l'Autriche et les Puissances alliées et associées pendant l'armistice, signé le 3 novembre 1918.

Jusqu'au 1^{er} mai 1921, le Gouvernement autrichien ne pourra ni exporter de l'or ou en disposer, ni autoriser que de l'or soit exporté ou qu'il en soit disposé, sans autorisation préalable des Puissances alliées et associées représentées par la Commission des réparations.

Article 198.

Le coût total d'entretien de toutes les armées alliées et associées dans les territoires occupés de l'Autriche, telle

que les limites en sont définies au présent Traité, sera à la charge de l'Autriche, à partir de la signature de l'armistice du 3 novembre 1918. L'entretien des armées comprend la subsistance des hommes et animaux, le logement et le cantonnement, les soldes et accessoires, les traitements et salaires, le couchage, le chauffage, l'éclairage, l'habillement, l'équipement, le harnachement, l'armement et le matériel roulant, les services de l'aéronautique, le traitement des malades et blessés, les services vétérinaires et de la remonte, les services des transports de toute nature (tels que par voie ferrée, maritime ou fluviale, camions automobiles), les communications et correspondances, et en général tous les services administratifs et techniques, dont le fonctionnement est nécessaire à l'entraînement des troupes, au maintien de leurs effectifs et de leur puissance militaire.

Le remboursement de toutes dépenses rentrant dans les catégories ci-dessus, en tant qu'elles correspondent à des achats ou réquisitions effectués par les Gouvernements alliés et associés dans les territoires occupés, sera payé par le Gouvernement autrichien aux Gouvernements alliés et associés en couronnes ou en toute autre monnaie ayant cours légal et remplaçant la couronne en Autriche, au taux de change courant ou accepté.

Toutes les autres dépenses ci-dessus énumérées seront remboursées dans la monnaie du pays créancier.

Article 199.

L'Autriche confirme la reddition de tout le matériel livré ou à livrer par elle aux Puissances alliées et associées, en exécution de l'armistice du 3 novembre 1918 et de toutes conventions d'armistice ultérieures, et reconnaît le droit des Puissances alliées et associées sur ce matériel.

Sera portée au crédit de l'Autriche, en déduction des sommes dues pour réparations aux Puissances alliées et associées, la valeur, estimée par la Commission des réparations, du matériel désigné ci-dessus, dont la Commission

des réparations estimerait qu'à raison de son caractère non militaire, la valeur doit être portée au crédit de l'Autriche.

Ne seront pas portés au crédit de l'Autriche les biens appartenant aux Gouvernements alliés et associés ou à leurs ressortissants rendus ou livrés à l'identique en exécution des Conventions d'armistice.

Article 200.

Le privilège établi par l'article 197 s'exercera dans l'ordre suivant, sous la réserve mentionnée au dernier paragraphe du présent article :

a) Le coût des armées d'occupation, tel qu'il est défini à l'article 198, pendant l'armistice ;

b) Le coût de toutes armées d'occupation, tel qu'il est défini à l'article 198, après la mise en vigueur du présent Traité ;

c) Le montant des réparations résultant du présent Traité ou des traités et conventions complémentaires ;

d) Toutes autres charges incombant à l'Autriche en vertu des conventions d'armistice, du présent Traité ou de traités et conventions complémentaires.

Le paiement du ravitaillement de l'Allemagne en denrées alimentaires et en matières premières et tous autres paiements à effectuer par l'Autriche, dans la mesure où les principaux Gouvernements alliés et associés les auront jugés nécessaires pour permettre à l'Autriche de faire face à son obligation de réparer, auront priorité dans la mesure et dans les conditions qui ont été ou pourront être établies par lesdits Gouvernements.

Article 201.

Les dispositions qui précèdent ne portent pas atteinte au droit de chacune des Puissances alliées et associées de disposer des actifs et propriétés ennemis se trouvant sous leur juridiction au moment de la mise en vigueur du présent Traité.

Article 202.

Les dispositions qui précèdent ne peuvent affecter, en aucune manière, les gages ou hypothèques régulièrement constitués au profit des Puissances alliées et associées ou de leurs ressortissants par l'ancien Gouvernement autrichien ou par les ressortissants de l'ancien empire d'Autriche sur les biens et revenus leur appartenant, dans tous les cas où la constitution de ces gages et hypothèques serait antérieure à l'existence de l'état de guerre entre l'Autriche-Hongrie et chacune des Puissances intéressées, sauf dans la limite où les modifications de ces gages ou hypothèques sont expressément prévues aux termes du présent Traité ou des traités et conventions complémentaires.

Article 203.

I. Chacun des États auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise est transféré et chacun des États nés du démembrement de cette monarchie, y compris l'Autriche, devront assumer la responsabilité d'une part de la dette de l'ancien Gouvernement autrichien spécialement gagée sur des chemins de fer, des mines de sel, ou d'autres biens, telle qu'elle était constituée le 28 juillet 1914. La part à assumer par chaque Etat sera celle qui, de l'avis de la Commission des réparations, représente la part de dette gagée afférente aux chemins de fer, mines de sel, et autres biens transférés audit Etat aux termes du présent Traité ou des traités et conventions complémentaires.

Le montant de l'obligation encourue concernant la dette gagée prise en charge par chaque Etat, l'Autriche exceptée, sera évalué par la Commission des réparations d'après tels principes que celle-ci jugera équitables. La valeur ainsi fixée sera déduite de la somme due à l'Autriche par l'Etat envisagé, du chef des biens et propriétés du Gouvernement autrichien ancien ou actuel, qui sont acquis par cet Etat avec le territoire transféré. Chaque Etat sera seulement responsable de la part de la dette gagée, dont il prend la

charge aux termes du présent article, et les porteurs de la part de dette gagée assumée par un Etat concessionnaire n'auront de recours contre aucun autre Etat.

Les biens spécialement affectés à la garantie des dettes visées au présent article demeureront spécialement affectés à la garantie des nouvelles dettes. Mais, au cas où le présent Traité aurait pour conséquence de répartir ces biens entre plusieurs Etats, la fraction située sur le territoire de l'un d'eux garantira la part de la dette assumée par ledit Etat, à l'exclusion de toute autre part de la dette.

En vue de l'application du présent article, seront considérées comme dettes gagées les engagements de payer pris par l'ancien Gouvernement autrichien, et relatifs à l'achat de lignes de chemins de fer, ou des propriétés de même nature. La répartition des charges qui résultent de ces engagements sera déterminée par la Commission des réparations de la même manière que pour les dettes gagées.

Les dettes dont la charge est transférée, aux termes du présent article, seront libellées dans la monnaie de l'Etat qui en assume la charge, au cas où la dette primitive était libellée en monnaie de papier austro-hongroise. Le taux adopté pour cette conversion sera le taux auquel l'Etat, qui assume la dette, aura fait le premier échange des couronnes-papier austro-hongroises contre sa propre monnaie. La base de la conversion de la couronne-papier austro-hongroise en la monnaie dans laquelle les titres seront libellés, sera soumise à l'approbation de la Commission des réparations qui pourra, si elle le juge opportun, exiger que l'Etat, qui effectue cette conversion, en modifie les conditions. Une telle modification ne sera requise que si la Commission est d'avis que la valeur, d'après le change sur l'étranger, de la monnaie ou des monnaies substituées à la monnaie dans laquelle les titres anciens étaient libellés, est sensiblement inférieure, lors de la conversion, à la valeur, d'après le change sur l'étranger, de la monnaie primitive.

Si la dette autrichienne primitive a été libellée en une ou plusieurs monnaies étrangères, la nouvelle dette sera libellée dans la ou les mêmes monnaies.

Si la dette autrichienne primitive a été libellée en monnaies d'or austro-hongroises, la nouvelle dette sera libellée en livres sterling et en dollars des Etats-Unis d'Amérique, par des montants équivalents, d'après les poids et titres respectifs des trois monnaies aux termes des législations en vigueur le 1^{er} janvier 1914.

Au cas où les anciens titres stipulaient, explicitement ou implicitement, le choix d'un taux fixe de change sur l'étranger ou toute autre option de change, les nouveaux titres devront comporter les mêmes avantages.

2. Chacun des Etats auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise est transféré et chacun des Etats nés du démembrement de cette monarchie, y compris l'Autriche, devront assumer la responsabilité d'une part de la dette de l'ancien Gouvernement autrichien, non gagée et représentée par des titres, telle qu'elle était constituée le 28 juillet 1914, et calculée, en prenant pour base la moyenne des trois années financières 1911, 1912 et 1913, d'après le rapport existant entre telle catégorie de revenus dans le territoire réparti et les revenus correspondants de la totalité des anciens territoires autrichiens, qui, de l'avis de la Commission des réparations, seront les plus aptes à donner la juste mesure des facultés contributives respectives de ces territoires. Les revenus de la Bosnie et de l'Herzégovine n'entreront pas en compte dans ce calcul.

L'obligation stipulée au présent article, concernant la dette représentée par des titres, sera exécutée dans les conditions fixées par l'Annexe ci-après.

Le Gouvernement autrichien sera seul responsable de tous les engagements contractés antérieurement au 28 juillet 1914 par l'ancien Gouvernement autrichien, autres que les engagements représentés par des titres de rente, bons, obligations, valeurs et billets expressément visés au présent Traité.

Aucune des dispositions du présent article ni de l'Annexe ci-après ne s'appliquera aux titres de l'ancien Gouvernement autrichien déposés à la Banque d'Autriche-Hongrie en couverture des billets émis par cette banque.

ANNEXE

La dette à répartir comme il est indiqué à l'article 203 est l'ancienne dette publique autrichienne non gagée, représentée par des titres, telle qu'elle était constituée le 23 juillet 1914. Toutefois, il faut en déduire la part de dette dont la charge incombait au Gouvernement de l'ancien royaume de Hongrie en exécution de la Convention additionnelle approuvée par la loi austro-hongroise du 30 décembre 1907 B. L. I., n° 278, et qui représente la contribution à la dette générale de l'Autriche-Hongrie des territoires dépendant de la Sainte Couronne de Hongrie.

Dans un délai de trois mois à compter de la mise en vigueur du présent Traité, les Etats prenant à leur charge l'ancienne dette publique autrichienne non gagée estampilleront, s'ils ne l'ont déjà fait, avec un timbre spécial à chacun d'eux, tous les titres de cette dette existant sur leur territoires respectifs. Il sera pris note des numéros des titres ainsi estampillés et ces numéros seront envoyés à la Commission des réparations avec les autres documents relatifs à cette opération d'estampillage.

Les porteurs des titres détenus sur le territoire d'un Etat qui doit les estampiller, aux termes de la présente Annexe, deviendront, du jour de la mise en vigueur du présent Traité, créanciers dudit Etat pour la valeur de ces titres, et ils ne pourront exercer de recours contre aucun autre Etat.

Lorsque l'estampillage aura montré que le montant des titres provenant d'une émission donnée de l'ancienne dette publique autrichienne non gagée, détenus sur le territoire d'un Etat, est inférieur à la part de ladite émission mise à sa charge par la Commission des réparations, ledit Etat devra remettre à cette Commission de nouveaux titres d'un montant égal à la différence constatée. La Commission des réparations fixera la forme de ces nouveaux titres et le montant des coupures. Ces nouveaux titres conféreront, en ce qui concerne l'intérêt et l'amortissement, les mêmes droits que les anciens titres qu'ils remplacent. Toutes leurs

autres caractéristiques seront déterminées avec l'approbation de la Commission des réparations.

Si le titre primitif était libellé en monnaie de papier austro-hongroise, le nouveau titre par lequel il sera remplacé sera libellé en monnaie de l'Etat émetteur. Le taux adopté pour cette conversion sera le taux auquel l'Etat émetteur aura fait le premier échange des couronnes-papier austro-hongroises contre sa propre monnaie. La base de la conversion de la couronne-papier austro-hongroise en la monnaie dans laquelle les titres seront libellés sera soumise à l'approbation de la Commission des réparations qui pourra, si elle le juge opportun, exiger que l'Etat qui effectue cette conversion en modifie les conditions. Une telle modification ne sera requise que si la Commission est d'avis que la valeur, d'après le change sur l'étranger, de la monnaie ou des monnaies substituées à la monnaie dans laquelle les titres anciens étaient libellés, est sensiblement inférieure, lors de la conversion, à la valeur, d'après le change sur l'étranger, de la monnaie primitive.

Si le titre primitif était libellé en une ou plusieurs monnaies étrangères, le nouveau titre sera libellé dans la ou les mêmes monnaies. Si le titre primitif était libellé en monnaies d'or austro-hongroises, le nouveau titre sera libellé en livres sterling et en dollars or des Etats-Unis pour des montants équivalents, les équivalences étant déterminées d'après les poids et les titres respectifs des trois monnaies, aux termes des législations en vigueur le 1^{er} janvier 1914.

Au cas où les anciens titres stipulaient, explicitement ou implicitement, le choix d'un taux fixe de change sur l'étranger, ou toute autre option de change, les nouveaux titres devront comporter les mêmes avantages.

Lorsque l'estampillage aura montré que le montant des titres provenant d'une émission donnée de l'ancienne dette publique autrichienne non gagée, et détenus sur le territoire d'un Etat, est supérieur à la part de ladite émission mise à sa charge par la Commission des réparations, ledit Etat devra recevoir de cette Commission une part dûment proportionnelle de chacune des nouvelles émissions de

titres, faites conformément aux dispositions de la présente Annexe.

Les porteurs de titres de l'ancienne dette publique autrichienne non gagée, détenus en dehors des Etats auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise a été transféré ou qui sont nés du démembrement de cette monarchie, y compris l'Autriche, remettront par l'intermédiaire de leurs Gouvernements respectifs à la Commission des réparations les titres dont ils sont porteurs. En retour, cette Commission leur délivrera des certificats leur donnant droit à une part dûment proportionnelle de chacune des nouvelles émissions de titres, faites pour échange des titres correspondants remis conformément aux dispositions de la présente Annexe.

Les Etats ou porteurs qui auront droit à une part de chacune des nouvelles émissions de titres, faites conformément aux dispositions de la présente Annexe, recevront une part du montant total des titres de chacune de ces émissions, calculée d'après le rapport existant entre le montant des titres de l'ancienne émission qu'ils détenaient et le montant total de l'ancienne émission présentée pour échange à la Commission des réparations en exécution de la présente Annexe. Les Etats ou porteurs intéressés recevront aussi une part, dûment déterminée, des titres émis dans les conditions fixées par le Traité avec la Hongrie, en échange de la part de la dette publique autrichienne non gagée, dont cette Puissance a accepté la charge par la Convention additionnelle de 1907.

La Commission des réparations pourra, si elle le juge opportun, conclure des arrangements avec les porteurs de nouveaux titres émis en exécution de la présente Annexe, en vue de l'émission d'emprunts d'unification par chacun des Etats débiteurs. Les titres de ces emprunts seront substitués aux titres émis en exécution de la présente Annexe à des conditions fixées après entente entre la Commission et les porteurs.

L'Etat assumant la responsabilité d'un titre de l'ancien Gouvernement autrichien prendra également la charge des

coupons ou de l'annuité d'amortissement de ce titre, qui, depuis la mise en vigueur du présent Traité, seraient devenus exigibles et n'auraient pas été payés.

Article 204.

1. Au cas où les nouvelles frontières, telles qu'elles sont fixées par le présent Traité, viendraient à fractionner une circonscription administrative qui avait en propre la charge d'une dette publique régulièrement constituée, chacune des parties nouvelles de ladite circonscription prendra une part de cette dette, à déterminer par la Commission des réparations d'après les principes établis par l'article 203 pour la répartition des dettes d'Etat. La Commission des réparations réglera les modes d'exécution.

2. La dette publique de Bosnie et d'Herzégovine sera considérée comme dette de circonscription administrative et non comme dette publique de l'ancienne monarchie austro-hongroise.

Article 205.

Dans un délai de deux mois à compter de la mise en vigueur du présent Traité, chacun des Etats auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise a été transféré ou qui sont nés du démembrement de cette monarchie, y compris l'Autriche, estampilleront, s'ils ne l'ont déjà fait, avec un timbre spécial à chacun d'eux, les différents titres correspondant à la part de la dette de guerre de l'ancien Gouvernement autrichien représentée par des titres, détenue sur leurs territoires respectifs et légalement émise avant le 31 octobre 1918.

Les valeurs ainsi estampillées seront échangées contre des certificats et retirées de la circulation ; il sera pris note de leurs numéros et elles seront envoyées à la Commission des réparations avec tous les documents se rapportant à cette opération d'échange.

Le fait pour un Etat d'avoir estampillé et remplacé des

titres par des certificats dans les conditions prévues au présent article n'impliquera pas pour cet Etat l'obligation d'assumer ou de reconnaître de ce fait une charge quelconque, à moins qu'il n'ait donné lui-même cette signification précise aux opérations d'estampillage et de remplacement.

Les Etats ci-dessus mentionnés, à l'exception de l'Autriche, ne seront tenus d'aucune obligation à raison de la dette de guerre de l'ancien Gouvernement autrichien, en quelque lieu que se trouvent les titres de cette dette, mais ni les Gouvernements de ces Etats ni leurs ressortissants ne pourront, en aucun cas, exercer de recours contre d'autres Etats, y compris l'Autriche, pour les titres de dette de guerre, dont eux-mêmes ou leurs ressortissants sont propriétaires.

La charge de la part de dette de guerre de l'ancien Gouvernement autrichien qui, antérieurement à la signature du présent Traité, était la propriété des ressortissants ou des Gouvernements des Etats autres que les Etats auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise se trouve attribué, sera exclusivement supportée par le Gouvernement autrichien, et les autres Etats ci-dessus mentionnés ne seront en aucune mesure responsables de cette part de la dette de guerre.

Les dispositions du présent article ne s'appliqueront pas aux titres de l'ancien Gouvernement autrichien qui ont été déposés par lui à la Banque d'Autriche-Hongrie en couverture des billets émis par cette banque.

Le Gouvernement autrichien actuel sera seul responsable de tous les engagements contractés durant la guerre par l'ancien Gouvernement autrichien autres que les engagements représentés par des titres de rente, bons, obligations, valeurs et billets expressément visés au présent Traité.

Article 206.

1. Dans un délai de deux mois à compter de la mise en vigueur du présent Traité, les Etats auxquels un territoire

de l'ancienne monarchie austro-hongroise a été transféré ou qui sont nés du démembrement de ladite monarchie, y compris l'Autriche et la Hongrie actuelle, devront, s'ils ne l'ont déjà fait, estampiller avec un timbre spécial à chacun d'eux les billets de la Banque d'Autriche-Hongrie détenus sur leurs territoires respectifs.

2. Dans un délai de douze mois à compter de la mise en vigueur du présent Traité, les Etats auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise a été transféré ou qui sont nés du démembrement de ladite monarchie, y compris l'Autriche et la Hongrie actuelle, devront remplacer par leur propre monnaie ou par une monnaie nouvelle à des conditions qu'il leur appartiendra de déterminer, les billets estampillés comme il a été dit ci-dessus.

3. Les Gouvernements des Etats qui auraient déjà effectué la conversion des billets de la Banque d'Autriche-Hongrie, soit en les estampillant, soit en mettant en circulation leur propre monnaie ou une monnaie nouvelle, et qui, au cours de cette opération, auraient retiré de la circulation, sans les estampiller, tout ou partie de ces billets, devront, soit estampiller les billets ainsi retirés, soit les tenir à la disposition de la Commission des réparations.

4. Dans un délai de quatorze mois à compter de la mise en vigueur du présent Traité les Gouvernements qui ont échangé, conformément aux dispositions du présent article, les billets de la Banque d'Autriche-Hongrie contre leur propre monnaie ou contre une monnaie nouvelle, devront remettre à la Commission des réparations tous les billets de la Banque d'Autriche-Hongrie estampillés ou non, qui ont été retirés de la circulation au cours de cet échange.

5. La Commission des réparations disposera, dans les conditions prévues à l'Annexe ci-après, de tous les billets qui lui auront été remis en exécution du présent article.

6. Les opérations de liquidation de la Banque d'Autriche-Hongrie prendront date du lendemain de la signature du présent Traité.

7. La liquidation sera effectuée par des commissaires nommés à cet effet par la Commission des réparations.

Dans cette liquidation, les commissaires devront observer les règles statutaires et, d'une façon générale, les règlements en vigueur relatifs au fonctionnement de la banque, sans qu'il soit porté atteinte aux dispositions prévues au présent article. Au cas où des doutes surgiraient au sujet de l'interprétation des règles concernant la liquidation de la banque, telles qu'elles sont fixées, soit par les présents articles et annexes, soit par les statuts de la banque, le différend sera soumis à la Commission des réparations ou à un arbitre nommé par elle. La décision sera sans appel.

8. Les billets émis par la banque postérieurement au 27 octobre 1918 auront pour unique garantie les titres émis par les Gouvernements autrichien et hongrois anciens ou actuels et déposés à la banque en couverture de l'émission de ces billets. Par contre, les porteurs de ces billets n'auront aucun droit sur les autres éléments de l'actif de la Banque.

9. Les porteurs des billets émis par la banque jusqu'au 27 octobre 1918 inclus, en tant qu'aux termes du présent article ces billets rempliront les conditions nécessaires pour être admis à la liquidation, auront des droits égaux sur tout l'actif de la banque ; les titres émis par les Gouvernements autrichien et hongrois anciens ou actuels et déposés à la banque en couverture des diverses émissions de billets, ne sont pas considérés comme faisant partie de cet actif.

10. Seront annulés les titres déposés par les Gouvernements autrichien et hongrois anciens ou actuels à la banque en couverture des billets émis jusqu'au 27 octobre 1918 inclus, en tant qu'ils correspondent à des billets convertis sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, telle qu'elle était constituée au 28 juillet 1914, par des Etats auxquels ces territoires ont été transférés ou qui sont nés du démembrement de cette monarchie, y compris l'Autriche et la Hongrie actuelle.

11. Les titres qui ont été déposés par les Gouvernements autrichien et hongrois anciens ou actuels en couverture des billets émis jusqu'au 27 octobre 1918 inclus et qui n'auraient pas été annulés par application du paragraphe 10 du pré-

sent article, continueront à garantir, jusqu'à due concurrence, les billets des mêmes émissions qui, le 15 juin 1919, se trouvaient détenus en dehors de l'ancienne monarchie austro-hongroise. Ces billets comprennent, à l'exclusion de tous autres : 1^o les billets recueillis par les Etats cessionnaires sur la partie de leurs territoires respectifs située en dehors de l'ancienne monarchie et qui seront remis à la Commission des réparations aux termes du paragraphe 4 ; 2^o les billets recueillis par tous autres Etats et qui seront présentés, conformément aux dispositions de l'annexe ci-après, aux commissaires chargés de la liquidation de la banque.

12. Les porteurs de tous autres billets émis jusqu'au 27 octobre 1912 inclus n'auront aucun droit sur les titres déposés par les Gouvernements autrichien et hongrois anciens ou actuels en couverture des émissions de billets, ni en général sur l'actif de la banque. Les titres, qui n'auraient pas été détruits ou affectés dans les conditions prévues aux paragraphes 10 et 11, seront annulés.

13. Les Gouvernements de l'Autriche et de la Hongrie actuelle assumeront seuls, pour leurs parts respectives et à l'exclusion de tous autres Etats, la charge de tous les titres qui ont été déposés à la banque par les Gouvernements autrichien et hongrois anciens ou actuels en couverture des émissions de billets et qui n'auront pas été annulés.

14. Les porteurs de billets de la Banque d'Autriche-Hongrie n'auront aucun recours contre les Gouvernements de l'Autriche et de la Hongrie actuelle, ni contre aucun autre Gouvernement, à raison des pertes que pourrait leur faire subir la liquidation de la banque.

ANNEXE

§ 1^{er}.

Les Gouvernements respectifs, en transmettant à la Commission des réparations tous les billets de la banque d'Autriche-Hongrie retirés de la circulation en exécution de l'ar-

ticle 206 remettront également à la Commission tous les documents établissant la nature et le montant des conversions qu'ils ont effectuées.

§ 2.

La Commission des réparations, après avoir examiné ces documents, délivrera auxdits Gouvernements des certificats établissant d'une manière distincte le montant total des billets de banque qu'ils ont convertis :

- a) dans les limites de l'ancienne monarchie austro-hongroise, telle qu'elle était constituée le 28 juillet 1914 ;
- b) en tous autres lieux.

Ces certificats permettront à leurs porteurs de faire valoir devant les commissaires chargés de la liquidation de la banque les droits que les billets ainsi échangés représentent dans la répartition de l'actif de la banque.

§ 3.

Dès que la liquidation de la banque aura pris fin, la Commission des réparations détruira les billets ainsi retirés.

§ 4.

Les billets émis jusqu'au 27 octobre 1918 inclus ne donneront de droits sur l'actif de la banque qu'autant qu'ils seront présentés par le Gouvernement du pays où ils étaient détenus.

Article 207.

Chacun des Etats auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise a été transféré ou qui sont nés du démembrement de cette monarchie, y compris l'Autriche, auront pleine liberté d'action en ce qui concerne la monnaie divisionnaire de l'ancienne monarchie austro-hongroise existant sur leurs territoires respectifs.

Ces Etats ne pourront, en aucun cas, soit pour leur compte, soit pour celui de leurs ressortissants, exercer de

recours contre d'autres Etats à raison de la monnaie divisionnaire qu'ils détiennent.

Article 208.

Les Etats auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise a été transféré ou qui sont nés du démembrement de cette monarchie acquerront tous biens et propriétés appartenant au Gouvernement autrichien, ancien ou actuel, et situés sur leurs territoires respectifs.

Au sens du présent article, les biens et propriétés du Gouvernement autrichien, ancien ou actuel, seront considérés comme comprenant les biens appartenant à l'ancien Empire d'Autriche et les intérêts de cet Empire dans les biens qui appartenaient en commun à la monarchie austro-hongroise ainsi que toutes les propriétés de la Couronne, et que les biens privés de l'ancienne famille souveraine d'Autriche-Hongrie.

Ces Etats ne pourront toutefois élever aucune prétention sur les biens et propriétés du Gouvernement, ancien ou actuel, de l'Autriche, situés en dehors de leurs territoires respectifs.

La valeur des biens et propriétés acquis par les différents Etats, l'Autriche exceptée, sera fixée par la Commission des réparations pour être portée au débit de l'Etat acquéreur et au crédit de l'Autriche, à valoir sur les sommes dues au titre des réparations. La Commission des réparations devra également déduire de la valeur des propriétés publiques ainsi acquises une somme proportionnée à la contribution en espèce, en terre ou en matériel, fournie directement à l'occasion de ces propriétés par des provinces, communes ou autres autorités locales autonomes.

Dans le cas d'un Etat acquéreur conformément au présent article et sans qu'il soit porté atteinte aux dispositions de l'article 203 concernant la dette gagée, il sera déduit de la valeur portée au crédit de l'Autriche et au débit dudit Etat d'après l'alinéa précédent, la part de la dette non gagée de l'ancien Gouvernement autrichien mise à la charge dudit

Etat acquéreur en vertu dudit article 203 et correspondant, dans l'opinion de la Commission des réparations, à des dépenses faites sur les biens et propriétés acquises. La valeur à déduire sera fixée par la Commission des réparations d'après tels principes qu'elle jugera équitables.

Parmi les biens et propriétés du Gouvernement autrichien, ancien ou actuel, il faut comprendre une part des biens immobiliers de toute nature en Bosnie-Herzégovine, pour lesquels le Gouvernement de l'ancienne monarchie austro-hongroise a, en vertu de l'article 5 de la convention du 26 février 1909, payé 2.500.000 livres turques au Gouvernement ottoman. Cette part sera proportionnée à la contribution supportée par l'ancien Empire d'Autriche dans ledit payement et la valeur, estimée par la commission des réparations, en sera portée au crédit de l'Autriche au titre de réparations.

Par exception aux dispositions ci-dessus, seront transférés sans payement :

1° Les biens et propriétés des provinces, communes et autres institutions locales autonomes de l'ancienne monarchie austro-hongroise, ainsi que les biens et propriétés en Bosnie-Herzégovine qui n'appartenaient pas à l'ancienne monarchie austro-hongroise ;

2° Les écoles et les hôpitaux, propriétés de l'ancienne monarchie austro-hongroise ;

3° Les forêts qui appartenaient à l'ancien Royaume de Pologne.

En outre et après autorisation de la Commission des réparations, les Etats visés à l'alinéa premier et auxquels des territoires ont été transférés pourront acquérir sans payement, tous les immeubles ou autres biens situés sur les territoires respectifs et ayant précédemment appartenu aux Royaumes de Bohême, de Pologne ou de Croatie-Slavonie-Dalmatie ou à la Bosnie-Herzégovine ou aux Républiques de Raguse, de Venise ou aux Principautés épiscopales de Trente et de Bressanone et dont la principale valeur consiste dans les souvenirs historiques qui s'y rattachent.

Article 209.

L'Autriche renonce, en ce qui la concerne, à toute représentation ou participation que des traités, conventions ou accords quelconques assuraient à elle-même ou à ses ressortissants dans l'administration ou le contrôle des commissions, agences et banques d'Etat et dans toutes organisations financières et économiques de caractère international de contrôle ou de gestion fonctionnant dans l'un quelconque des Etats alliés et associés en Allemagne, en Hongrie, en Bulgarie ou en Turquie, dans les possessions et dépendances des Etats susdits, ainsi que dans l'ancien Empire russe.

Article 210.

1. L'Autriche s'engage à transférer, dans le délai d'un mois à compter de la mise en vigueur du présent Traité, à telles autorités qui pourraient être désignées par les Principales Puissances alliées et associées, la somme en or déposée à la Banque d'Autriche-Hongrie au nom du conseil d'administration de la dette publique ottomane en couverture de la première émission de billets de monnaie du Gouvernement turc.

2. L'Autriche renonce, en ce qui la concerne, au bénéfice de toutes les stipulations insérées dans les traités de Bucarest et de Brest-Litowsk et traités complémentaires, sans qu'il soit porté atteinte à l'article 244, Partie X (Clauses économiques), du présent Traité.

Elle s'engage à transférer respectivement soit à la Roumanie, soit aux Principales Puissances alliées et associées, tous instruments monétaires, espèces, valeurs et instruments négociables ou produits, qu'elle a reçus en exécution des Traités susdits.

3. Les sommes en espèces qui doivent être payées et les instruments monétaires, valeurs et produits quelconques qui doivent être livrés ou transférés en vertu des stipulations du présent article seront employés par les Principales

Puissances alliées et associées suivant des modalités à déterminer ultérieurement par lesdites puissances.

4. L'Autriche s'engage à reconnaître les transferts d'or prévus à l'article 259, alinéa 5, du Traité de paix conclu à Versailles, le 28 juin 1919 par les Puissances alliées et associées et l'Allemagne ainsi que les transferts de créances visés à l'article 261 du même Traité.

Article 211.

Sans qu'il soit porté atteinte à la renonciation par l'Autriche, en vertu d'autres dispositions du présent Traité, à des droits lui appartenant ou appartenant à ses ressortissants, la Commission des réparations, pourra, dans un délai d'un an à compter de la mise en vigueur du présent Traité, exiger que l'Autriche acquière tous droits ou intérêts de ses ressortissants, dans toute entreprise d'utilité publique ou dans toute concession en Russie, en Turquie, en Allemagne, en Hongrie ou en Bulgarie ou dans les possessions et dépendances des Etats susdits, ou sur un territoire qui, ayant appartenu à l'Autriche ou à ses alliés, doit être transféré par l'Autriche ou ses alliés, ou administré par un mandataire en vertu d'un Traité conclu avec les Puissances alliées et associées. L'Autriche devra, d'autre part, dans un délai de six mois à compter de la date de la demande, transférer à la Commission des réparations la totalité de ces droits et intérêts et de tous les droits et intérêts similaires que le Gouvernement autrichien, ancien ou actuel, peut lui-même posséder.

L'Autriche supportera la charge d'indemniser ses ressortissants ainsi dépossédés et la Commission des réparations portera au crédit de l'Autriche à valoir sur les sommes dues au titre des réparations, les sommes correspondant à la valeur des droits et intérêts transférés, telle qu'elle sera fixée par la Commission des réparations. L'Autriche, dans un délai de six mois à dater de la mise en vigueur du présent Traité, devra communiquer à la Commission des réparations la liste de tous les droits et intérêts en question,

qu'ils soient acquis, éventuels, ou non encore exercés, et renoncera en faveur des Puissances alliées ou associées, en son nom et en celui de ses ressortissants, à tous droits et intérêts susvisés qui n'auraient pas été mentionnés sur la liste ci-dessus.

Article 212.

L'Autriche s'engage à ne mettre aucun obstacle à l'acquisition par les Gouvernements allemand, hongrois, bulgare ou turc, de tous droits et intérêts des ressortissants allemands, hongrois, bulgares ou turcs dans toute entreprise d'utilité publique ou dans toute concession en Autriche, qui pourront être réclamés par la Commission des réparations aux termes des traités de paix, traités ou conventions complémentaires respectivement passés entre les Puissances alliées et associées et les Gouvernements allemand, hongrois, bulgare ou turc.

Article 213.

L'Autriche s'engage à transférer aux Puissances alliées et associées toutes les créances ou droits à réparations au profit du Gouvernement autrichien, ancien ou actuel, sur l'Allemagne, la Hongrie, la Bulgarie ou la Turquie, et notamment toutes les créances ou droits à réparations qui résultent ou résulteront de l'exécution des engagements pris depuis le 28 juillet 1914 jusqu'à la mise en vigueur du présent Traité.

La valeur de ces créances ou droits à réparation sera établie par la Commission des réparations, et portée par elle au crédit de l'Autriche à valoir sur les sommes dues au titre des réparations.

Article 214.

A moins de stipulations contraires insérées dans le présent Traité ou les traités et conventions complémentaires, toute obligation de payer en espèces, en exécution du pré-

sent Traité, et libellée en couronnes or austro-hongroises sera payable, au choix des créanciers, en livres sterling payables à Londres, dollars or des Etats-Unis d'Amérique payables à New-York, francs or payables à Paris ou lires or payables à Rome.

Aux fins du présent article, les monnaies or ci-dessus sont convenues être du poids et du titre légalement établis au 1^{er} janvier 1914 pour chacune d'entre elles.

Article 215.

Seront fixés par une entente entre les divers Gouvernements intéressés, de manière à assurer le meilleur et le plus équitable traitement à toutes les parties, tous les ajustements financiers, qui sont rendus nécessaires par le démembrement de l'ancienne monarchie austro-hongroise et par la réorganisation des dettes publiques et système monétaire, dans les conditions prévues aux articles précédents. Ces ajustements concernent, entre autres, les banques, compagnies d'assurances, caisses d'épargne, caisses d'épargne postales, établissements de crédit foncier, sociétés hypothécaires et toutes autres institutions similaires opérant sur le territoire de l'ancienne monarchie austro hongroise. Dans le cas où lesdits Gouvernements ne pourraient pas arriver à une entente sur ces problèmes financiers, ou dans le cas où un Gouvernement jugerait que ses ressortissants ne reçoivent pas un traitement équitable, la Commission des réparations, sur la demande de l'un des Gouvernements intéressés, nommera un arbitre ou des arbitres, dont la décision sera sans appel.

Article 216.

Les bénéficiaires des pensions civiles ou militaires de l'ancien Empire d'Autriche reconnus ou devenus, en vertu du présent Traité, ressortissants d'un Etat autre que l'Autriche ne pourront exercer, du chef de leur pension, aucun recours contre le Gouvernement autrichien.

ANNEXE II

ARRANGEMENT

Entre les Etats-Unis d'Amérique, la Belgique, l'Empire britannique, la Chine, Cuba, la France, la Grèce, l'Italie, le Japon, le Nicaragua, le Panama, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, l'Etat Serbe-Croate-Slovène, le Siam et l'Etat tchéco-slovaque, concernant la contribution aux dépenses de libération des territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise.

Les soussignés, dûment autorisés par leurs Gouvernements respectifs, sont convenus des stipulations suivantes :

Article premier

La Pologne, la Roumanie, l'Etat Serbe-Croate-Slovène et l'Etat Tchéco-Slovaque, en tant qu'Etats auxquels sont transférés des territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise ou qui sont nés du démembrement de la dite monarchie, acceptent, chacun en ce qui le concerne, de verser, à titre de *contribution aux charges et dépenses qu'a entraînées la libération des dits territoires* des sommes, dont le montant ne dépassera pas 1.500.000.000 *francs or*, le franc or étant pris au poids d'or fin légalement établi au 1^{er} janvier.

Article 2

Le montant total des contributions visées à l'article 1^{er} sera réparti entre les dits Etats suivants la proportion existant entre les revenus moyens, pour les trois années financières 1911, 1912 et 1913, des territoires acquis de l'ancienne monarchie austro-hongroise, les revenus des provinces de Bosnie et d'Herzégovine étant exclus de ce calcul.

Les revenus servant de base à ce calcul seront ceux que la Commission des Réparations, conformément aux dispositions de l'article 203, Partie IX (Clauses financières), du Traité de paix avec l'Autriche, aura retenus comme représentant le mieux la capacité financière des territoires respectivement envisagés. Néanmoins, la somme payée par l'Etat tchéco-slovaque, ne devra en aucun cas excéder 750.000.000 francs. Si la contribution assignée à l'Etat tchéco-slovaque devait excéder cette somme de 750 000.000 francs, la différence entre ladite contribution et 750.000.000 francs sera déduite du montant total de 1.500.000.000 francs et ne pourra pas être attribuée aux autres Etats.

Article 3

Les sommes dues par chacun des Etats, comme il est dit ci-dessus, du chef de leur libération, ainsi que la valeur des biens et propriétés de l'ancienne monarchie austro-hongroise qui leur sont transférés, évaluée conformément à l'article 207, Partie IX (Clauses financières), du Traité de paix avec l'Autriche, seront compensées, le cas échéant, avec les réclamations présentées par ces Etats à titre de réparations et vérifiées.

Article 4

Si la somme due par l'un quelconque desdits Etats, du chef de sa libération, et la valeur des biens et propriétés transférés excèdent le montant de ses réclamations vérifiées au titre des réparations, cet Etat émettra dans un délai de trois mois après la notification, qui lui aura été faite le cas échéant par la Commission des Réparations, du montant de ses réclamations vérifiées, des bons pour un montant égal à cet excédent et les délivrera à toute personne ou à tout organisme, que pourront désigner les Gouvernements des Etats-Unis d'Amérique, de l'Empire Britannique, de la France et de l'Italie.

Ces bons seront au porteur et payables en principal et

intérêts, par l'Etat émetteur, sans déduction d'aucune[®] taxe ou charge imposée par lui ou sous son autorité. Ces bons porteront intérêts au taux de 5 0/0 par an, payables semestriellement à partir du 1^{er} janvier 1926. Ils seront remboursés en vingt-cinq tirages annuels, de montants égaux, à partir du 1^{er} janvier 1931. L'Etat émetteur pourra, toutefois, à son choix, rembourser à toute époque tout ou partie de ces bons au pair et avec tous intérêts correspondants, en avisant de son intention, quatre-vingt-dix jours à l'avance, les Gouvernements des Etats-Unis d'Amérique, de l'Empire Britannique, de la France et de l'Italie,

Article 5

Dans le cas où, après approbation, les réclamations de ces Etats, à titre de réparation, excéderaient les sommes dues par eux du chef de leur libération et la valeur des biens et propriétés transférées, le montant à porter au débit de ces Etats, conformément à l'article 3 ci-dessus, sera accepté en acompte sur les paiements de réparation, et ces Etats ne recevront aucun versement à titre de réparations, tant que les autres Etats, auxquels sont dues des réparations, n'auront pas reçu des acomptes proportionnels sur le montant approuvé de leurs réclamations.

Fait en français, en anglais et en italien, le texte français faisant foi en cas de divergence, à Saint-Germain-en-Laye, le dix septembre mil neuf cent dix-neuf.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	7
CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LE TRAITÉ DE SAINT-GERMAIN.....	22
LES CLAUSES FINANCIÈRES DU TRAITÉ DE SAINT-GERMAIN.....	45
<i>Section I.</i> — Définition et caractères des clauses financières.....	45
<i>Section II.</i> — Des diverses clauses financières distribuées dans différentes parties du Traité.....	53
EXAMEN DES CLAUSES FINANCIÈRES.....	60
I. Droits.....	62
<i>Section I.</i> — Privilèges.....	62
<i>Section II.</i> — Récupérations et substitutions.....	67
<i>Section III.</i> — Acquisitions de biens et propriétés.....	76
§ 1. — Biens de l'Etat.....	76
§ 2. — Biens de l'Etat ou de ses ressortissants.....	113
II. Obligations.....	116
<i>Section I.</i> — Liquidation de la Banque d'Autriche-Hongrie et répartition de l'Avance à l'Etat.....	117
§ 1. — Répartition des billets en circulation.....	123
§ 2. — Droits et obligations des porteurs de billets.....	134
§ 3. — Caractère des dettes assumées par suite du remplacement de la monnaie fiduciaire.....	137
<i>Section II.</i> — Dette publique de l'ancien gouvernement autrichien.....	140

A. — Dette publique existant le 28 juillet 1914.	140
§ 1. — Modalités de répartition et de conversion...	142
1. — Répartition.....	142
2. — Conversion des titres.....	149
3. — Examen des dispositions techniques de l'article 203, concernant la répartition et la conversion.....	151
§ 2. — Dette publique générale de l'Autriche-Hon- grie.....	162
B. — Dette publique de guerre de l'ancien gou- vernement autrichien.....	166
CONCLUSIONS	170

